

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**SUOMEN OSALLISTUMINEN KANSAINVÄLISEEN  
KRIISINHALLINTAAN KANSALLISEN IDENTITEETIN JA  
KANSALLISTEN INTRESSIEN ILMENTÄJÄNÄ**

Diplomityö

kapteeni  
Teemu Hassi

Yleisesikuntaupseerikurssi 57  
Maasotalinja

Heinäkuu 2015

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 57	Linja Maasotalinja
Tekijä Kapteeni Teemu Hassi	
Opinnäytetyön nimi <b>Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan kansallisen identiteetin ja kansallisten intressien ilmentäjänä</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Heinäkuu 2015	<b>Tekstisivuja 124</b> <b>Liitesivuja 2</b>
<p><b>TIIVISTELMÄ</b></p> <p>Kansalliset tavoitteet ja kansalliset intressit ohjaavat valtioiden toimintaa. Sotaa kansallisten intressien edistämiseksi ei enää käsitetä normaalina valtioiden välisenä toimintana. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta sen sijaan voidaan nähdä nykyajan yhteisoperaationa, jonka päämäärät ovat poliittisia. Kansainvälinen kokonaisvaltainen kriisinhallinta on strateginen väline, jolla on mahdollista tavoitteellisesti edistää kansallisia intressejä. Suomen kriisinhallintaan liittyvä toimijuus ja tavoitteenasettelu ilmentävät Suomen itseymmärrystä kansallisesta identiteetistä. Suomen kansallinen identiteetti vaikuttaa sekä kriisinhallinnan tavoitteellisuuteen että itse toimintaan. Tutkimusongelma on <b>miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ilmentää Suomen kansallista identiteettiä ja kansallisia intressejä</b>. Tutkimus mahdollistaa Suomen kriisinhallintaosallistumisen arvioimisen kansallisten intressien edistämisen näkökulmasta päätöksenteon tueksi sekä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden tarjoaman keinovalikoiman hyödyntämisen Suomen kansallisista lähtökohdista.</p> <p>Tämä kvalitatiivinen tutkimus on toteutettu abduktiiviseen päättelyyn perustuvaa teoriaohjaavaa sisällönanalyysia käyttäen. Tieteenfilosofisesti tutkimus perustuu konstruktivismiin ja tutkimusasetelma ilmentää sosiaalisen konstruktivismin mukaista teoreettista viitekehystä. Tutkimuksessa tarkastellaan kriittisesti Suomen intersubjektiiivisten uskomusten perusteella määrittävänä näyttäytyvää kriisinhallintaan liittyvää toimijuutta. Suomen toimijuus rakentuu vuorovaikutussuhteessa Suomen oman ja toisten toimijoiden toiminnan kanssa. Suomen toteuttamaan kansainväliseen kriisinhallintaan liittyy kansallisen identiteetin mukaisia uskomuksia, oletuksia, arvoja ja normeja, jotka vaikuttavat kansalliseen tavoitteenasetteluun. Tutkimuksessa on laadittu Suomen valtiojohtoisen kriisinhallintaoperaation perusrakenne, jonka avulla on mallinnettu kansallisten intressien edistäminen ja kokonaisvaltaisuuden edellyttämien toimintojen yhteensovittaminen.</p> <p>Suomen strategia on toteuttaa aktiivista ja verkottunutta ulkopolitiikkaa Suomen kansainvälisen aseman rakentamiseksi kansallisen identiteetin edellyttämällä tavalla. Suomen kansallinen identiteetti mahdollistaa Suomen toteuttaman kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelun rakentamisen siten, että se edistää sekä kansallisia intressejä että kansainvälistä turvallisuutta ja hyvinvointia. Suomen kansalliset intressit eivät ole ristiriidassa globaalin turvallisuus- ja hyvinvointikehityksen kanssa, vaan edistävät niitä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteellisuus mahdollistaa sekä Suomen aktiivisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisen että Suomen kansallisten intressien suunnitelmallisen edistämisen, mutta edellyttää vallalla olevien sotaa ja kriisinhallintaa sekä auttamista ja kansallisia hyötyjä koskevien kansalliseen identiteettiin liittyvien uskomusten ja käsityksien muuttumista.</p>	
<p><b>AVAINSANAT</b> kansainvälinen politiikka, kriisinhallinta, konstruktivismi, kansallinen identiteetti</p>	

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Johdatus aiheeseen .....	1
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma .....	5
1.3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys, tutkimusasetelma ja rajaukset .....	6
1.4 Aikaisempi tutkimus ja tutkimuksen lähdemateriaali .....	10
1.5 Tutkimuksen rakenne .....	16
<b>2. METODOLOGIA .....</b>	<b>18</b>
2.1 Tutkimuksen teoriaperusta .....	19
2.2 Strategia ja sen perustelut ilmentävät kansallista identiteettiä .....	31
2.3 Tutkimusmenetelmät .....	34
<b>3. SUOMI OSANA KANSAINVÄLISTÄ JÄRJESTELMÄÄ.....</b>	<b>39</b>
3.1 Suomen maailmankuva .....	39
3.2 Suomen perusarvot .....	45
3.3 Suomen strategian perustelut.....	47
3.4 Johtopäätökset .....	52
<b>4. SUOMEN STRATEGIA – KEINOT JA KANSALLISET INTRESSIT .....</b>	<b>54</b>
4.1 Suomen politiikka ja kansalliset intressit .....	54
4.2 Suomen strategian muodostuminen.....	61
4.3 Strategian ja sen perusteluiden ristiriitaisuudesta .....	63
4.4 Johtopäätökset .....	64
<b>5. KRIISINHALLINTA SUOMEN STRATEGISENA VÄLINEENÄ.....</b>	<b>68</b>
5.1 Kriisinhallinta ja sota käsitteinä .....	68
5.2 Suomen kansainvälinen kriisinhallinta – virallinen linja .....	77
5.3 Kriisinhallinta strategisena välineenä.....	85
5.4 Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan rakentuminen .....	98
5.5 Johtopäätökset .....	105
<b>6. YHDISTELMÄ .....</b>	<b>111</b>
<b>7. POHDINTA .....</b>	<b>121</b>

## LÄHTEET

## LIITTEET

# **SUOMEN OSALLISTUMINEN KANSAINVÄLISEEN KRIISINHALLINTAAN KANSALLISEN IDENTITEETIN JA KANSALLISTEN INTRESSIEN ILMENTÄJÄNÄ**

## **1. JOHDANTO**

### **1.1 Johdatus aiheeseen**

Kansainvälisen järjestelmän nykytilan määrittelevä on vaikeaa. Sotilaallista voimaa tarkasteltaessa se on Yhdysvaltojen ylivoimaisen aseman vuoksi yksinapainen, mutta uusien suurvaltojen kehittäessä sotilaallisia kykyjään kansainvälisen järjestelmän oletetaan muuttuvan moninapaiseksi. Globaalia taloutta tarkasteltaessa kansainvälinen järjestelmä näyttää moninapaisena jo nyt. Eräiden näkemysten mukaan kansainvälistä järjestelmää johdetaan globaalin pääoman verkostojen kautta eikä enää valtioiden toimesta. Kylmän sodan jälkeistä aikaa on leimannut uusien suurvaltojen nousu ja uudenlaiset globaalit turvallisuuskysymykset. Kansainvälisen järjestelmän muutos on näyttäytynyt muun muassa terrorismin vastaisena sotana, kansainvälisenä finanssikriisinä ja ilmastonmuutoksen kiihtymisenä.<sup>1</sup> Suomen kannalta kansainvälisen järjestelmän nykytilan ja muutoksen ymmärtäminen on tärkeää, jotta esimerkiksi Venäjän toiminta ja globaalit taloudelliset tekijät vaikutuksineen voidaan huomioida omassa toiminnassa tavalla.

Turvallisuuskäsityksen laajentuminen, uudet sodat<sup>2</sup> sekä mielikuva humanitaarisista sotilaallisista operaatioista ovat muokanneet käsitystä sodasta, konflikteista ja kriiseistä sekä niiden hallinnasta. Vaikka sodan ja kriisin määrittely on vaikeaa, voidaan kriisi määritellä vähintään

---

<sup>1</sup> Forsberg & Raunio 2014, s. 9 ja s. 28–29.

<sup>2</sup> Uudet sodat ovat lisänneet asevoimien tehtäviä ja avanneet länsimaille mahdollisuuden arvojensa turvaamiseen. Uusista sodista ks. esimerkiksi Malkki 2008, s. 93–97.

kahden osapuolen väliseksi kärjistyneeksi ristiriitatilanteeksi, jolla on poliittinen ulottuvuus ja johon liittyy aseellisen voimankäytön ja väkivallan mahdollisuus sekä mahdollisuus ongelmien syvenemisestä ja laajenemisesta. Globalisaatiokehityksen myötä laajentuneesta tarkastelunäkökulmasta johtuen kriisi on mahdollista käsittää paikallisena sotana.<sup>3</sup>

Kriisien hallinnan on huomattu edellyttävän sotilaallista voimankäyttöä kattavampaa lähestymistapaa. Sotilaallinen voimankäyttö ei yksin riitä kriisien ratkaisemiseen, sillä niiden taustalla olevat syyt kuten hajoavat valtiot, terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus ja alueelliset ongelmat edellyttävät koko yhteiskuntarakenteeseen vaikuttavia toimia. Kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan diplomatian eri keinojen, sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun koordinoitua parhaan yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi kohdealueella. Kriisien ennaltaehkäisyyn liittyvä poliittinen toiminta, rauhanvälittäminen ja sovittelu ovat myös osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa.<sup>4</sup> Suomen tiivis ja yhä lisääntyvä kansainvälinen yhteistoiminta korostaa kriisinhallinnan merkitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä.<sup>5</sup>

Kansainvälisessä järjestelmässä toimivat valtiot ovat itsekkeitä, sillä niiden toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on omien etujen ja olemassa olon turvaaminen.<sup>6</sup> Kansainvälisen kriisinhallinnan toimintatapojen ja edellytyksien muuttuminen, tärkeimpänä kylmän sodan päättyminen, on mahdollistanut valtioiden toiminnan tärkeinä pidettyjen arvojen, kansallisten tavoitteiden ja kansallisten intressien puolustamiseksi. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on valtioiden konkreettinen väline, jonka avulla on mahdollista vaikuttaa kansainväliseen järjestelmään ja omaan asemaan siinä.

Suomessa kriisinhallinta määritellään kansainvälisen yhteisön toimiksi, joilla pyritään konfliktien ehkäisemiseen ja rajoittamiseen, osapuolten väkivallankäytön lopettamiseen, aiheutettujen tuhojen korjaamiseen sekä kriisialueen turvallisuuden, vakauden ja yhteiskunnan toimintojen sekä oikeusjärjestyksen palauttamiseen. Kriisinhallinta on kokonaisuus, johon kuuluu usein samanaikaisia ja toisistaan riippuvia sotilas- ja siviilitoimintoja.<sup>7</sup> Kokonaisvaltainen kriisinhallinta pyrkii yhdistämään sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keinovalikoimat.

<sup>3</sup> Kriisin ja sodan käsitteitä analysoidaan luvussa viisi.

<sup>4</sup> Ulkoasiainministeriö 2009, s. 6 ja s. 16–22; VNS 6/2012 vp, s. 51–54 ja s. 82; VNS 6/2004 vp, s. 83; *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, s. 88. VNS 2009 käsittelee kokonaisvaltaisuutta eri tavalla toteamalla, että kriisinhallinnan lisäksi on huomioitava humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön keinot ja että kriisit edellyttävät kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista lähestymistapaa, ks. VNS 1/2009 vp, s. 96, s. 98 ja s. 129.

<sup>5</sup> Ks. VNS 1/2009 vp, s. 96.

<sup>6</sup> Wendt 1999, s. 193–245.

<sup>7</sup> VNS 6/2004 vp, s. 36 ja s. 83; VNS 1/2009 vp, s. 96.

Kriisinhallinnan ymmärtäminen aiempaa laajemmin ja kokonaisvaltaisemmin on tehnyt siitä moniulotteista. Pyrkimys kokonaisvaltaisuuteen on lisännyt tietoisuutta kriisinhallinnan merkityksestä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kaikkia toimijoita koskettavana toimintona. Kriisinhallinnan merkitys on havaittu ja tunnustettu, mutta ymmärrys sen tarjoamista mahdollisuuksista edistää Suomen kansallisia intressejä ei ole lisääntynyt. Kaikkia kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tarjoamia mahdollisuuksia ei ole kyetty hyödyntämään. Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan kansallinen tavoitteenasettelu on osittain epäselvä ja kokonaisvaltaisuus näyttäytyy lähinnä eri toimintojen koordinoituna ja pyrkimyksenä yhteisiin päämääriin.<sup>8</sup> Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kentässä toimivilta puuttuu yhteinen ymmärrys siitä, mitä Suomi kansallisesti pyrkii kriisinhallinnan avulla saavuttamaan. Toisinaan kriisinhallinnan eri toiminnot kilpailevat resursseista yhteisiin tavoitteisiin pyrkimisen sijasta.<sup>9</sup> Kansainvälisessä järjestelmässä valtioiden toimintaa ja resurssien käyttöä ohjaavat kansalliset tavoitteet ja kansalliset intressit. Tarkasteltaessa Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan Suomen kansallisten tavoitteiden ja kansallisten intressien suhde käytännön toimintaan ei näyttäydy täysin selkeänä.

Kriisinhallinnan tavoitteellisuuden arvioimista vaikeuttaa se, ettei kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoin tuoteta operaatioalueella lyhyellä aikajänteellä juurikaan rahassa tai muilla tavoin mitattavia tuloksia. Siksi esimerkiksi Suomen osallistuminen Afganistanin kriisinhallintaoperaatioon on voitu kyseenalaistaa.<sup>10</sup> Operaatioalueella saavutettujen tuloksien arvioiminen on erittäin vaikeata, jollei mahdotonta. Vaikka voitaisiinkin erotella, mikä osa saavutetusta kehityksestä on juuri suomalaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuottamaa, tuloksia saattaa olla liian aikaista arvioida. Jälleenrakentamisen aikaperspektiivi on noin sukupolvi, ja nopeimmillaankin yhteiskunnassa havaittavia muutoksia tapahtuu noin 15 – 30 vuoden ajanjaksolla.<sup>11</sup> Koska operaatioista ei näytä ensisilmäyksellä olevan saavutettavissa konkreettisia hyötyjä kohdemaassa eikä Suomelle itselleen, on kansainväliseen kriisinhallintaan osallistuminen kansallisesti vaikea perustella erityisesti vähenevien resurssien aikana. Ensimmäisiä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoin saavutettuja pysyviä muutoksia odotellessa onkin luontevaa keskittyä tutkimaan sitä, mitä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoin voidaan kansallisesti saavuttaa ja miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ilmentää Suomen kansallista identiteettiä ja kansallisia intressejä.

<sup>8</sup> *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen*, s.25.

<sup>9</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, s. 88; Liesinen 2012, s. 231–234.

<sup>10</sup> Ks. esimerkiksi *Ylen verkkosivut* [[http://yle.fi/uutiset/haglund\\_ihmettelee\\_vtn\\_mittareita\\_ei\\_kriisinhallintaa\\_voi\\_mitata\\_taloudellisena\\_hyotyna/6970457](http://yle.fi/uutiset/haglund_ihmettelee_vtn_mittareita_ei_kriisinhallintaa_voi_mitata_taloudellisena_hyotyna/6970457)], viitattu 28.10.2014.

<sup>11</sup> The World Bank 2011, s. 10.

Valtioiden harjoittaman politiikan ja toiminnan syitä arvioitaessa viitataan usein niiden kansallisiin intresseihin. Yleensä kansallisia intressejä ei kuitenkaan määritellä, vaan niiden käsitteellistäminen jätetään lukijan tai kuulijan oman ymmärryksen varaan. Tässä tutkimuksessa muodostetaan ymmärrys kansainvälisestä järjestelmästä sellaisena, kuin se Suomelle näyttäytyy ja määritellään sen perusteella Suomen kansalliset tavoitteet ja kansalliset intressit. Tämän perusteella muodostetaan Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallinen tavoitteenasettelu. Tutkimuksen tuloksena lisätään ymmärrystä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan merkityksestä ja roolista kansallisten intressien edistämisen välineenä. Tehtävä on haastava, sillä Suomen toimijuus, joka määrittelee kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käytännöt, on vuorovaikutuksessa kansainvälisen järjestelmän ja Suomen kansallisen identiteetin kanssa.<sup>12</sup>

Suomen kansallisten tavoitteiden ja kansallisten intressien tutkiminen on mielenkiintoista ja Ukrainan sotilaspoliittisen tilanteen vuoksi ajankohtaista. Ukrainan tapahtumat mielessä pitäen on yllättävän ajankohtaista tarttua Katarina Brodinin tutkimukseen vuodelta 1971, jossa käsitellään Suomen ulkopoliittista doktriinia Paasikiven ja Kekkonen 1944–1968 lausuntojen perusteella.<sup>13</sup> Millainen on Suomen strategia kansainvälisessä järjestelmässä tällä hetkellä ja mitä kansallisia tavoitteita Suomella on? Mitä ovat Suomen kansalliset intressit? Entä mitä Suomi voi tehdä edistääkseen kansallisia intressejään?

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueet ilmentävät Suomen kansallista identiteettiä eri tavoin. Kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu sopivat siihen parhaiten. Myös siviilikriisinhallinnalle ja rauhanvälittämiselle on strategian perusteluista helposti löydettävissä kansallista identiteettiä ilmentävät toiminnan syyt. Sotilaallista kriisinhallintaa sen sijaan on vaikeampi perustella, sillä kriisinhallinta lähestyy nykyajan sodankäyntiä. Sotilaallisen kriisinhallinnan perusteleminen on haastavaa erityisesti silloin, kun sotilaallista voimaa, kriisinhallintajoukkoa, käytetään siihen tarkoitukseen, mihin se on tarkoitettu – väkivallan instrumenttina – tuomaan ja ylläpitämään edellytykset rauhalle ja yhteiskunnan kehitykselle.

Tämä tutkimus sijoittuu tieteellisessä tutkimuskentässä strategian tutkimusalaan. Tässä yhteydessä strategia ymmärretään toimintalinjaksi, joka kohdentuu valtion turvallisuuspäämäärien tavoitteluun. Valtioiden keinot ovat ensisijaisesti poliittisia, sotilaallisia tai taloudellisia. Sotilasstrategia on erityinen strategian tutkimuksen osa-alue.<sup>14</sup> Tämä tutkimus edustaa uutta sotilasstrategista tutkimusta, jossa perinteisestä sotien ja taistelujen voittamiseen tähtäävästä ky-

---

<sup>12</sup> Vuorovaikutus on tutkimuksen teoreettisen ymmärryksen kannalta keskeistä. Tutkimuksen teoriaperusta käsitellään luvussa kaksi.

<sup>13</sup> Brodin 1971.

<sup>14</sup> Sivonen 2013, s. 1.

symyksenasettelusta on siirrytty sodan, rauhan ja turvallisuuden laajempien kokonaisuuksien käsittelyyn ja jolle konstruktivistinen tieteenfilosofia on tyypillistä.<sup>15</sup> Strategian tutkimusta toteutetaan muun muassa kansainvälisen politiikan, valtio-opin ja operaatiotaidon käsittein ja mallein.<sup>16</sup> Tässä tutkimuksessa Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallinta nähdään valtioiden välisen vuorovaikutuksen muokkaamana ilmiönä ja siksi sen merkitys on aikaan, paikkaan ja toteuttajiinsa sidottu. Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteellisuutta ja merkityksellisyyttä tutkitaan tarkastelemalla kriittisesti kriisinhallinnan yhteydessä käytettyjä arvo-pohjaisia ja poliittisia käsitteitä sekä niihin perustuvia yleisiä olettamuksia.

Suomen toteuttaman kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan asemaa on näistä lähtökohdista mielenkiintoista ja tarpeellista mutta haastavaa selkiyttää. Suomen kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden tavoitteenasettelu ja kansallinen merkitys on tarpeen arvioida kriittisesti. Ymmärtämällä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan roolin ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä, sen tarjoamat mahdollisuudet kansallisten intressien edistämiseen ja kansallisen identiteetin vaikutuksen kriisinhallinnan kansalliseen tavoitteenasetteluun voidaan arvioida meneillään olevien ja tulevien kriisinhallintaoperaatioiden merkitystä ja tuloksellisuutta uudella tavalla. Tämä tarkoittaa sitä, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta, onnistumista ja tuloksellisuutta on lopulta mahdollista arvioida Suomen kansallisten tavoitteiden saavuttamisen ja kansallisten intressien edistämisen kannalta.

## 1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma

Tutkimus selkiyttää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan merkitystä ja roolia Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä. Jotta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan merkitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä voidaan arvioida, on ensin selvitettävä, mitä kansallisia tavoitteita Suomella valtiona on osana kansainvälistä järjestelmää ja millaisia kansallisia intressejä politiikan päämääräksi kansallisista tavoitteista on johdettavissa. Tämän pohjatyön jälkeen tutkimuksessa analysoidaan sitä, miten Suomi voi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan avulla edistää kansallisia intressejä, joiden kautta kansalliset tavoitteet ovat saavutettavissa ulko- ja turvallisuuspoliittisella toimintatasolla. Tämä toteutetaan tarkastelemalla, mitä kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla olisi saatava aikaan, jotta se edistää kansallisia intressejä.

---

<sup>15</sup> Kerttunen 2013, s. 40–41 ja s. 54.

<sup>16</sup> Sipilä & Koivula 2013, s. 19.



Tutkimuksen tavoitteena on mahdollistaa Suomen kriisinhallintaosallistumisen arvioiminen kansallisten intressien edistämisen lähtökohdista.<sup>17</sup> Tavoitteen saavuttaminen mahdollistaa kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden tarjoaman keinovalikoiman hyödyntämisen ja osallistumispäätöksen tekemisen Suomen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Tutkimustyön tuloksia hyödyntämällä Suomen osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin voidaan suunnitella operaatiokohtaisesti kokonaisvaltaisuuden periaatteita noudattaen. Tutkimus mahdollistaa kriisinhallintaoperaation tuottaman kansallisesti saavutettavissa olevan hyödyn arvioimisen ja kriisinhallintaosallistumisen perustelemisen kansallisesta näkökulmasta sekä operaatiokohtaisten kansallisten tavoitteiden asettamisen. Lisäksi tutkimus lisää ymmärrystä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuudesta yleisesti sekä tietoutta kansainvälisen kriisinhallinnan merkityksestä Suomen Puolustusvoimien tehtäväkentässä.

Tutkimusongelma on, **miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ilmentää Suomen kansallista identiteettiä ja kansallisia intressejä**. Tutkimusongelmaa lähestytään vastaamalla tutkimuskysymyksiin, jotka ovat:

1. Miten Suomi perustelee strategiansa?
2. Millainen on Suomen strategia?
3. Miten kokonaisvaltainen kriisinhallinta edistää kansallisia intressejä?

### 1.3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys, tutkimusasetelma ja rajaukset

Tutkimuksen metodologia käsitellään luvussa kaksi. Teoreettisen ymmärryksen osalta keskeistä on hahmottaa konstruktivistinen tutkimusasetelma, jossa Suomi toimii osana kansainvälistä valtioiden väliseen vuorovaikutukseen perustuvaa järjestelmää. Suomen kansallinen identiteetti ilmentää Suomen ymmärrystä itsestään osana kansainvälistä järjestelmää. Vuorovaikutuksesta johtuen Suomen kansallinen identiteetti rakentuu suhteessa toisten valtioiden ymmärrykseen Suomesta. Suomen toiminta osana kansainvälistä järjestelmää perustuu kansallisiin tavoitteisiin (ENDS), jotka ovat Suomen perusarvojen ja maailmankuvan mukaisia. Toiminta ilmenee Suomen strategiana. Strategia muodostuu Suomen harjoittamasta politiikasta (WAYS) päämäärineen. Poliitiikan päämäärät ovat Suomen kansallisia intressejä (GOALS), joiden toteuttamisella edistetään kansallisten tavoitteiden saavuttamista. Toiminta

<sup>17</sup>Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaan: ”Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan arviointimenetelmiä tulee kehittää sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tulee tarkastella sekä yksittäisten kriisinhallintaoperaatioiden että tietyille toimialueelle suunnatun kokonaistuen – mukaan lukien myös kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu – osalta.”, Ulkoasiainministeriö 2009, s. 60.

rakentaa Suomen asemaa ja kansallista identiteettiä suhteessa toisiin valtioihin. Kansallinen identiteetti muuttuu hitaammin kuin strategia perusteluineen. Suomen strategia-asiakirjat ilmentävät sekä strategiaa että sen perusteluja. Suomen doktriini on kansallisen identiteetin mukainen valtion toimijuuden kuvaus. Suomen toimijuus saa merkityksensä vuorovaikutuksessa toisiin valtioihin. Suomen ymmärrys itsestä voi poiketa siitä, miten toiset valtiot näkevät Suomen osana kansainvälistä järjestelmää.

Tässä tutkimuksessa sota ymmärretään sosiaalisesti määrittyväksi, poliittiseksi käsitteeksi, jolle ei ole yhtä oikeaa tai objektiivisesti määritettävissä olevaa sisältöä. Kylmän sodan päättymisen jälkeen syntynyt länsimainen kriisinhallintatraditio selittää sodan kuvaa, jossa sotilaallisten ja muiden keinojen käyttö globaalin turvallisuuden ja talouskasvun sekä hyvinvoinnin turvaamiseksi perustellaan muun muassa globalisaatiolla, keskinäisriippuvuudella ja ihmisoikeuksilla.<sup>18</sup> Tutkimusasetelmassa keskeistä on kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan hyväksyminen politiikan konkreettiseksi välineeksi. Tämä ajatus perustuu merkittävin osin von Clausewitzin tunnettuun ajatukseen sodasta politiikan välineenä.<sup>19</sup> Maailmanjärjestyksen ja kansainvälisen politiikan muutoksen myötä lisääntynyt epäsymmetrisyys ja valtiotoimijuuden kyseenalaistaminen aiheuttavat tulkinnan, jonka mukaan von Clausewitzin ajatukset ovat vanhentuneita tai että ne eivät sovellu nykyiseen maailmanjärjestykseen. Kriisinhallinta on kylmän sodan päättymisen jälkeen mahdollistanut valtioille kansallisten intressien edistämisen. Tämä korostaa tarvetta politiikan päämäärien ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueiden tavoitteenasettelun yhtenäistämiseksi.<sup>20</sup> Tässä tutkimuksessa länsimainen kriisinhallintatraditio, jolla sotaan ryhtyminen on länsimaissa voitu selittää, vertautuu Suomen kansallisen identiteetin mukaiseen ymmärrykseen sodan kuvasta. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tutkiminen edellyttää Suomen maailmankuvan ja siihen liittyen myös suomalaisen sodan kuvan tutkimista.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on strateginen väline, jolla ulko- ja turvallisuuspolitiikka voidaan viedä käytäntöön ja jonka avulla on mahdollista toteuttaa kansallisia intressejä. Kansallisten intressien toteuttaminen rakentaa Suomen kansallista identiteettiä ja edistää kansallisten tavoitteiden saavuttamista. Ekspressiivinen rationaalisuus<sup>21</sup> selittää Suomen päätökset ja käytännön toiminnan. Päätökset ja toiminta muodostuvat sekä Suomen kansallisen identitee-

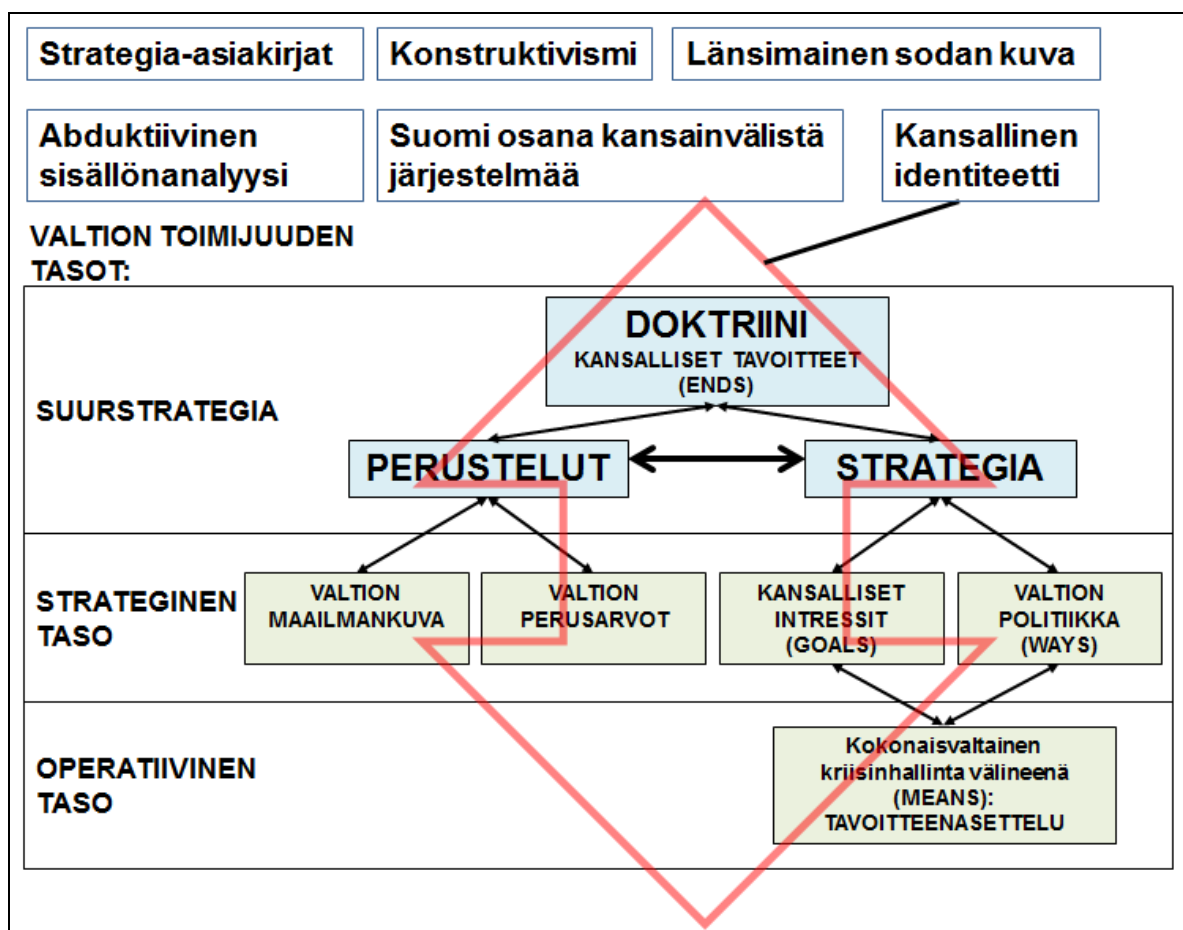
<sup>18</sup> Raitasalo 2005, s. 322–324; Raitasalo 2013, s. 211–212 ja s. 214.

<sup>19</sup> von Clausewitz 1832a, s. 22.

<sup>20</sup> Kerttunen 2008, s. 1–2.

<sup>21</sup> Ekspressiivinen rationaalisuus tarkoittaa sitä, että valtio voi osallistua johonkin, koska sitä pidetään oikeana (normatiiviset tekijät) tai koska osallistumisella halutaan viestittää toisille jotain itsestä (kommunikatiiviset tekijät). Raitasalon mukaan: ”...identiteettien jatkuva rakentuminen perustuu vain osittain päämäärätietoiseen tavoitteelliseen toimintaan – pyrkimykseen rakentaa toimijan omaa identiteettiä toivottuun suuntaan.” Ks. Raitasalo 2008a, s. 20–23.

tin vaikutuksen että Suomen maailmankuvan ja perusarvojen perusteella. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ilmentää näin ollen Suomen kansallista identiteettiä ja kansallisia intressejä. Tämä muodostaa tutkimusasetelman ytimen. Tutkimusasetelma ja tutkimuksen viitekehys on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Tutkimusasetelma ja tutkimuksen teoreettinen viitekehys.<sup>22</sup>

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuu kansalliseen ja kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen, mutta tutkimuksen näkökulma on kansallinen. Näkökulma on perusteltavissa tutkimuksen tavoitteella. Toisten valtioiden toteuttamaa kriisinhallintaa ja siihen liittyvää politiikkaa sivutaan tarvittaessa. Vaikka tutkimuksen näkökulma on puhtaasti kansallinen, Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamisperiaatteista tehtyjä havaintoja verrataan Ruotsin kriisinhallinnan periaatteisiin ymmärryksen syventämiseksi. Tutkimusasetelman edellyttämä ymmärrys Suomesta osana kansainvälistä järjestelmää ja Suomen strategiasta sekä kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta strategisena välineenä perustuu Suomen valtion virallisiin

<sup>22</sup> Brodin 1971, s. 18–20; Sirén 2009, s. 120–121 ja Sirén 2013, s.149–151. Tutkimusasetelma käsitellään tarkemmin luvussa kaksi.

strategia-asiakirjoihin. Ymmärrystä syvennetään tutkimuskirjallisuudella. Suomen kansallisessa näkökulmassa pitäytymisen lisäksi tutkimusta rajataan ajallisesti, analysoitavan toimintatason kautta sekä primäärilähdeaineiston valinnalla.

Vaikka kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsite tai ainakin sen tarve on tunnistettu jo 1990-luvulla, tässä tutkimuksessa tarkastellaan Suomen kriisinhallintaa *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*-asiakirjan<sup>23</sup> julkaisemisen jälkeen. Strategian julkaisemisesta vuonna 2009 lähtien Suomen kriisinhallintaosallistumista on pyritty toteuttamaan kokonaisvaltaisuutta korostaen. Tiettyjen asiakokonaisuuksien sekä kansainvälisen järjestelmän muutoksen ja vaikutuksen hahmottamiseksi tutkimuksessa sivutaan myös vanhempia tapahtumia ja asiakirjoja, mutta Suomen kannalta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tutkimus käsittelee vuoden 2009 jälkeistä aikaa.

Konstruktivistiselle tutkimukselle tyypillisesti kiinnostavimmat ilmiötä selittävät havainnot syntyvät usein eri toimintatasojen (the Individual Level, the State Level, the System Level) vuorovaikusta tarkasteltaessa.<sup>24</sup> Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Suomen toimijuutta osana valtioiden ja muiden toimijoiden, kuten Nato ja YK, muodostamaa kansainvälistä järjestelmää (kansainvälisen järjestelmän taso) ja Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä (valtion taso). Rajauksena tämä tarkoittaa, että tutkimus kohdistuu Suomen valtion ja kansainvälisen järjestelmän tasoille.

Suomen strategia-asiakirjat muodostavat tämän tutkimuksen primäärilähdeaineiston, sillä päätöksentekojärjestelmän tuotteina ne ilmentävät Suomen identiteettiä, maailmankuvaa, perusarvoja, toimijuutta ja kansallisia intressejä. Primäärilähdeaineisto rajaa tutkimuksen ulkopuolelle erilaiset päättäjien ja tutkijoiden näkemykset ja tulkinnat Suomen toimijuudesta. Primäärilähdeaineiston perusteella muodostettua Suomen virallista linjaa arvioidaan kriittisesti tutkimuskirjallisuuteen tukeutuen tutkimuksen tavoitteen mukaisesti.

Tutkimuksen tavoite itsessään rajaa tutkimusta merkittävästi. Tutkimuksessa analysoidaan sitä, mitä Suomen kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla on mahdollista saada aikaan ja mitä haasteita siihen liittyy. Tutkimuksessa esitetään malli Suomen kansallisen kriisinhallintaosallistumisen arvioimiseksi ja keskitytään siihen, mitä pyritään saamaan aikaan. Tutkimuksessa ei käsitellä sitä, miten mallin mukainen kriisinhallinta olisi toteutettavissa tehokkaimmin eikä esimerkiksi sitä, miten Suomen resursseja käytännössä tulisi hyödyntää. Kysymys siitä, *miten*

<sup>23</sup> Ulkoasiainministeriö 2009.

<sup>24</sup> Nye, Jr. & Welch 2013, s. 54 ja s. 59–61.

Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallinta tulisi käytännön tasolla toteuttaa, rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tässä tutkimuksessa analysoidaan, *mitä* Suomen on mahdollista saada aikaan osallistumalla kansainväliseen kriisinhallintaan.<sup>25</sup>

#### 1.4 Aikaisempi tutkimus ja tutkimuksen lähdemateriaali

Suomalainen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tutkimus on suhteellisen vähäistä ja keskittyy pääasiassa siihen, miten kriisinhallinnan lukuisten toimijoiden erilaiset tavoitteet ja toimintamallit olisi kohdemaan kannalta tehokkainta järjestää, mikä on kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-kokonaisuuksien keskinäinen suhde ja mitä kokonaisvaltaisuus ylipäättään tarkoittaa. Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ei ole aiemmin tutkittu tämän tutkimuksen näkökulmasta, lukuun ottamatta tutkijan aiempaa esiupseerikurssin tutkimusta *Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansalliset päämäärät – haasteet ja mahdollisuudet*<sup>26</sup>. Tutkimuksessa kriisinhallinnan kansallisia päämääriä ja niiden linkittymistä kansainväliseen toimintaympäristöön käsitellään Suomen identiteetin rakentamisen kautta.

Puolustusministeriön, ulkoasiainministeriön ja sisäasiainministeriön rahoittamassa tutkimushankkeessa oli tavoitteena selvittää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin peruskäsitteitä ja nykytilaa sekä luoda alustavia arviointimalleja ja metodeja kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnille. Hankkeen loppuraportissa *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen*<sup>27</sup> esitetään, että Suomeen tulisi luoda kriisinhallinnan poikkihallinnollista omistajuutta ja yhteisiä tavoitteita. Lisäksi loppuraportissa esitetään kriisinhallinnan vaikuttavuuskartasta sekä alustavista arviointimenetelmistä ja -työkaluista koostuva arviointimalli. Loppuraportin havainnot ovat tämän tutkimuksen kannalta hyödyllisiä, mutta raportissa keskitytään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallisen omistajuuden, ohjauksen ja johtamisen prosesseihin. Kriisinhallinnan syvintä olemusta sosiaalisena konstruktiona ei arvioida, jolloin vaikuttavuuteen liittyvät perimmäiset ongelmat näyttäytyvät enimmäkseen valtionhallinnon prosesseihin liittyvinä. Loppuraportissa Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa tarkastellaan valtion virallisen linjan edellyttämällä tavalla.

Suomalaista kriisinhallintaa on tutkittu melko vähän ja varsinkin ennen Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian julkaisemista kriisinhallinta on mielletty lähinnä sotilaalliseksi

<sup>25</sup> Vertaa operatiivisen suunnitteluprosessin vaiheisiin II (Suunnitteluperusteiden määrittäminen) ja III (Toiminta-ajatuksen laatiminen), Maavoimien esikunta 2015a, s. 3-2–3-3.

<sup>26</sup> Hassi 2014.

<sup>27</sup> *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen* 2012.

kriisinhallinnaksi. Juha Kylä-Harakka<sup>28</sup> on tutkinut Suomen osallistumista kriisinhallintaan puolustusvoimien kannalta. Jyri Raitasalo<sup>29</sup> puolestaan on osana diplomityötään sivunnut sotilaallisen kriisinhallinnan merkitystä Suomelle ja Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiselle kylmän sodan jälkeen. Näissä tutkimuksissa keskitytään sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Marc-André Ryter on tutkimuksessaan *Motives for Humanitarian Intervention and the International Community* käsitellyt humanitäärisen väliintulon poliittista ja moraalista kontekstia selvittämällä kansainvälisen yhteisön vaikuttimia toimia tai jättää toimimatta vakavissa ihmisoikeusloukkauksissa. Ryter toteaa, että vahvojen valtioiden voimankäytön kontrollointi on vaikeaa. Voimakkaat valtiot ovat valmiita käyttämään voimaa silloin, kun niiden kansalliset intressit sitä vaativat, ja valtioiden päätös humanitaarisesta väliintulosta riippuu niiden itsekkäistä tarpeista.<sup>30</sup> Näiden johtopäätösten kautta Ryterin tutkimus liittyy tämän tutkimuksen teoreettiseen ymmärrykseen valtioiden toimijuudesta ja toiminnan itsekkäistä motiiveista.

Tutkimuksen primäärilähdeaineisto koostuu Suomen strategia-asiakirjoista, kuten kansainvälisen kriisinhallinnan perusteita määrittävistä kansallisista strategioista ja linjauksista sekä valtioneuvoston selonteoista. Strategia-asiakirjojen hyväksyminen ilmentämään Suomen kansallista identiteettiä ja kansallisia intressejä perustuu erityisesti Mika Kerttusen<sup>31</sup> tutkimukseen strategian luonteesta. Keskeisimpiä strategia-asiakirjoja tämän tutkimuksen kannalta ovat *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*<sup>32</sup>, *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*<sup>33</sup>, *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012*<sup>34</sup>, *Puolustuksen pitkän aikavälin haasteet*<sup>35</sup>, *Suomen puolustus 2020-luvulla*<sup>36</sup>, *Suomen asema, turvallisuus ja hyvinvointi monimutkaistuvassa maailmassa*<sup>37</sup>, *Tulevaisuuden uudistuva Suomi*<sup>38</sup>, *Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia*<sup>39</sup>, *Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma*<sup>40</sup>, *Rauhanvälityksen toimintaohjelma*<sup>41</sup> sekä *Turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus*<sup>42</sup>.

<sup>28</sup> Kylä-Harakka 2007.

<sup>29</sup> Raitasalo 2007.

<sup>30</sup> Ryter 2003, s. 61–62.

<sup>31</sup> Kerttunen 2010; Kerttunen 2013.

<sup>32</sup> Ulkoasiainministeriö 2009. Vuonna 2008 Ulkoasiainvaliokunta totesi lausunnossaan, että Suomen kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus vaikuttaa puutteelliselta ja että havaittujen puutteiden korjaamiseen tulee ryhtyä pikaisesti. Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esitti, että valtioneuvosto laatii kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa mainittu kansallinen kriisinhallintastrategia voidaan nähdä tarpeena kansallisen tavoitteenasettelun selkiyttämiseksi. Ks. UaVL 1/2008 vp, s. 4 ja s. 12–13.

<sup>33</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*.

<sup>34</sup> VNS 6/2012 vp.

<sup>35</sup> Parlamentaarin selvitustöryhmä 2014.

<sup>36</sup> Puolustusministeriö 2014.

<sup>37</sup> Ulkoasiainministeriö 2014.

<sup>38</sup> Valtioneuvoston kanslia 2014.

<sup>39</sup> Sisäasiainministeriö 2008.

<sup>40</sup> Ulkoasiainministeriö 2012.

<sup>41</sup> Ulkoasiainministeriö 2011a.

<sup>42</sup> Ulkoasiainministeriö 2015a.

Primäärilähdeaineistoa tarkastellaan tässä tutkimuksessa tarkemmin, mutta mielenkiintoisina yleisinä havaintoina voidaan todeta, että *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia* on tarkasteltavista asiakirjoista toiseksi vanhin, ja että sotilaallisen kriisinhallinnan osalta ei ole laadittu erillistä kansallista strategiaa. Sotilaallinen kriisinhallinta on muihin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueisiin verrattaessa erilaisessa asemassa. Strategia-asiakirjoista saatuja havaintoja syvennetään ja analysoidaan kriittisesti tutkimuskirjallisuuteen ja muihin lähteisiin tukeutuen tutkimusasetelman mukaisesti.

*Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian*<sup>43</sup> julkaisemisen jälkeen Tuomo Mero<sup>44</sup> on tutkinut diplomityössään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansainvälisiä painotuksia ja kansallisia strategia-asiakirjoja tarkoituksenaan tunnistaa kansainvälisen kehityksen trendejä ja muutospaineita koskien Suomen kansallista kokonaisuunpuolustusta. Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa on sotilasjohtamisen näkökulmasta tutkittu Veli-Matti Kemppilän<sup>45</sup> toimesta ja vaikuttavuuden arvioimisen kannalta Jari Hyvösen<sup>46</sup> toimesta. Tommi Sikanen<sup>47</sup> on tarkastellut diskurssianalyysin keinoin sotilaallista kriisinhallintaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvän identiteetin ilmentymänä. Markus Rätty<sup>48</sup> on tarkastellut Suomen strategista kulttuuria sotilaallisen kriisinhallinnan viitekehyksessä ja Meri Riskilä<sup>49</sup> puolestaan Suomen osallistumista kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin kylmän sodan jälkeisenä aikana analysoimalla valtioneuvoston selontekoasiakirjoja. Nämä opinnäytetyöt taustoittavat tätä tutkimusta käsittelemällä kriisinhallintaa ja sen kokonaisvaltaisuutta eri näkökulmista.

Luontevan lähtökohdan strategian tutkimukselle tarjoavat Pekka Sivosen toimittama teos *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*<sup>50</sup> sekä Joonas Sipilän ja Tommi Koivulan *Kuinka strategiaa tutkitaan*<sup>51</sup>. Tutkimuksen tekoon liittyvien isojen ja pienten haasteiden selvittämisessä Joonas Sipilän ja Tommi Koivulan teos on mainio apu, sillä se valottaa monipuolisesti strategian tutkimuksen laatimista. Sivosen toimittama teos puolestaan on tarkoitettu strategian alan suomalaiseksi perusoppikirjaksi ja esittelee laadukkaiden artikkelien muodossa sekä perinteisiä että uudempia lähestymistapoja strategian tutkimukseen sekä antaa perusteet teoreettis-metodologisten kysymysten syventämiselle. Tämän tutkimuksen kannalta erityisen käyttökelpoisia ovat Mika Kerttusen artikkeli sotilasstrategian tutkimisen perusteista<sup>52</sup>, Joonas

---

<sup>43</sup> Ulkoasiainministeriö 2009.

<sup>44</sup> Mero 2009.

<sup>45</sup> Kemppilä 2011.

<sup>46</sup> Hyvönen 2012.

<sup>47</sup> Sikanen 2012.

<sup>48</sup> Rätty 2013.

<sup>49</sup> Riskilä 2013.

<sup>50</sup> Sivonen 2013.

<sup>51</sup> Sipilä & Koivula 2013.

<sup>52</sup> Kerttunen, 2013.

Sipilän artikkeli sodasta tutkimuksen kohteena<sup>53</sup> sekä Jyri Raitasalon artikkeli Sotaan va-  
rautumisesta aktiiviseen asevoiman käyttöön - länsimainen sodan kuva muutoksessa<sup>54</sup>. Tämän  
tutkimuksen ymmärrys nykyaikaisesta sodan kuvasta muodostetaan keskeisiltä osiltaan  
edellä mainittujen artikkelien, Jyri Raitasalon väitöstutkimuksen *Constructing War and Mili-  
tary Power after the Cold War*<sup>55</sup> ja David Jordanin, James Kirasin, David Lonsdalen, Ian  
Spellerin, Christopher Tuckin ja C. Dale Waltonin teoksen *Understanding Modern Warfare*<sup>56</sup>  
perusteella.

Robert Jacksonin ja Georg Sørensenin *Introduction to International Relations. Theories and  
approaches*<sup>57</sup> on kattava yleisteos kansainvälisten suhteiden tutkimuksen teorioista ja suunta-  
uksista. Teos on tarkoitettu kansainvälisten suhteiden opiskelijoille perusteokseksi, jossa esi-  
tetään tärkeimmät teoriat ja näkökulmat. Teosta on hyödynnetty tämän tutkimuksen teoreetti-  
sen ymmärryksen ja tutkimuksellisen asemoinnin muodostamiseen. Ymmärrystä konstrukti-  
vismista on syvennetty Alexander Wendtin sosiaalista konstruktivismia käsittelevien kirjai-  
tuksien<sup>58</sup> ja Tim Dunnen, Miljan Kurjen ja Steve Smithin toimittamassa teoksessa *Interna-  
tional Relations Theories. Discipline and Diversity* julkaistun Karin Fierken artikkelin  
”Constructivism”<sup>59</sup> avulla.

Kansallisen identiteetin määrittely perustuu merkittävältä osaltaan Pasi Saukkosen identiteet-  
tiä koskeviin julkaisuihin, joiden näkemystä täydennetään lisäksi Jorma Anttilan tutkimusel-  
la *Kansallinen identiteetti ja suomalaisiksi samastuminen*<sup>60</sup>. Saukkosen kansallista identiteet-  
tiä käsittelevistä julkaisuista tässä tutkimuksessa on hyödynnetty artikkeleita *Kansallisvaltion  
identiteettipolitiikka*<sup>61</sup> ja *Kansallinen identiteetti*<sup>62</sup>.

Katarina Brodinin Tukholman yliopistossa laatima kansainvälisen politiikan tutkimuksen li-  
sensiaattitutkimus *Finlads utrikespolitiska doktrin*<sup>63</sup> on tämän tutkimuksen teoreettisen viite-  
kehyksen kannalta keskeinen. Brodinin tutkimuksen tavoitteena on esittää Suomen virallinen  
ulkopolitiikka jäsennellyssä muodossa perustuen siihen, miten se ilmenee vuosina 1944 -  
1968 Paasikiven ja Kekkosen puheiden ja lausuntojen perusteella. Tutkimus on ollut valmis-

---

<sup>53</sup> Sipilä 2013.

<sup>54</sup> Raitasalo 2013.

<sup>55</sup> Raitasalo 2005.

<sup>56</sup> Jordan & Kiras & Lonsdale & Speller & Tuck & Walton 2008.

<sup>57</sup> Jackson & Sørensen 2003.

<sup>58</sup> Wendt 1999; Wendt 2006.

<sup>59</sup> Fierke 2013.

<sup>60</sup> Anttila 2007.

<sup>61</sup> Saukkonen 1998.

<sup>62</sup> Saukkonen 2005.

<sup>63</sup> Brodin 1971.



tuessaan merkittävä toisen maailmansodan jälkeisen Suomen ulkopolitiikan ja Suomen tulevien ulkopoliittisten toimien perusteiden ymmärtämiseksi. Tässä tutkimuksessa esitetään jäsennellysti Suomen virallinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ymmärrys kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian julkaisemisen jälkeisenä aikana ja siksi tutkimuksien lähtökohdat ovat samankaltaiset. Brodinin esittelemä analyysimalli, jossa valtion virallinen ulkopoliittinen doktriini ylimmällä toimintatasolla ilmentää valtion strategiaa perusteineen, toimii lähtökohdana tämän tutkimuksen teoreettiselle viitekehykselle ja ohjaa tutkimuksen rakennetta. Edward Luttwakin<sup>64</sup> teokseen perustuva käsitys valtioiden suurstrategiasta syventää ajatusta valtion strategisen tason yläpuolella ilmenevästä tavoitteellisuudesta.

Tutkimuksen teorian kannalta merkittäviä konstruktivismin ja kansallisen identiteetin käsitteitä samoin kuin kansainvälisen järjestelmän eri toimintatasoja käsitellään tukeutuen Torsti Sirénin väitöstutkimukseen *State Agent, Identity and the "New World Order"*<sup>65</sup> ja seikkaperäiseen kuvaukseen – *Winning Wars Before They Emerge*<sup>66</sup> – strategisen kommunikaation tarjoamista mahdollisuuksista vaikuttaa arvojen, kuten rauhan, suvaitsevaisuuden ja moniarvoisuuden sisäistämiseen. Vaikka Sirén käsittelee identiteettiä tämän tutkimuksen näkökulmasta hieman eri tavalla, teoreettinen ymmärrys valtioiden tavoitteista ja toiminnan ulottuvuuksista on samankaltainen. Molempien mainittujen teosten teoriaperusta vaikuttaa tämän tutkimuksen teorian muodostukseen merkittävästi. Tässä yhteydessä voidaan myös mainita Jarno Limnéllin väitöstutkimus *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*<sup>67</sup>, sillä tutkimuksen teoreettista perustaa rakentaessaan Limnéll käsittelee konstruktivismia kattavasti ja tämän tutkimuksen teoriaperustan muodostamista hyödyttävällä tavalla. Sirénin tutkimusten lisäksi Jutta Weldesin artikkeli *Constructing National Interests*<sup>68</sup> on keskeinen määritettäessä käsitettä kansallinen intressi. Artikkelissaan Weldes käsittelee kansallisen intressin rakentamista. Tämän tutkimuksen käsitys kansallisesta intressistä on artikkelin mukainen.

Ymmärrystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta osana kansainvälisen järjestelmän muutosta tarkastellaan myös Pekka Visurin teoksen *Maailman muutos ja Suomi*<sup>69</sup> avulla. Tässä teoksessa Visuri tarkastelee kylmän sodan päättymisen jälkeistä kansainvälisen politiikan kehitystä ja syventää Suomen maailmankuvan käsittelyä. *Turvallisuuspolitiikka ja strategia* -teos<sup>70</sup> puolestaan on suomalaisen strategian tutkimuksen perusteoksia, sillä siinä Visuri käsittelee strategian ja turvallisuuspolitiikan peruskäsitteitä edelleen ajankohtaisella tavalla. Teok-

<sup>64</sup> Luttwak 2009.

<sup>65</sup> Sirén 2009.

<sup>66</sup> Sirén 2013.

<sup>67</sup> Limnéll 2009.

<sup>68</sup> Weldes 1996.

<sup>69</sup> Visuri 2011.

<sup>70</sup> Visuri 1997.

sen perusteella on mahdollista täsmentää tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä määritelmiä, kuten ulkopoliitiikan tehtävät.

*Understanding Global Conflict and Cooperation*<sup>71</sup> -teoksessa kirjoittajat Joseph S. Nye Jr. ja David A. Welch pelkistävät kansainvälisen politiikan keskeisimmät teoriat ja onnistuvat sitomaan ne kansainvälisen järjestelmän muutoksiin helposti ymmärrettävällä tavalla. Teos on tämän tutkimuksen teoreettisen ymmärryksen kannalta merkittävä. Kyseessä on amerikkalainen teos, joka soveltuu hyvin opetustarkoituksiin. Sen avulla voi ymmärtää kansainvälisen järjestelmän nykytilaa ja osin tulevaakin. Teoksessa ei kuitenkaan erityisesti huomioida suomalaista perspektiiviä kansainvälisen politiikan ja maailman muutoksen tutkimukseen.

Colin S. Grayn *War, Peace and International Relations*<sup>72</sup> on kattava esitys strategisesta historiasta. Teos käsittelee sodan syitä ja seurauksia sekä vaikutuksia nykyiseen kansainväliseen järjestelmään. Teos syventää käsitystä sodankäynnin merkityksestä ja roolista valtioiden välisiä suhteita muokkaavana tekijänä ja politiikan välineenä. Tämän tutkimuksen osalta teos on vaikuttanut Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan kaksijakoisen roolin ymmärtämiseen. Myös tämä teos edustaa amerikkalais-brittiläistä strategian tutkimusta.

Suomalaisen näkökulman kansainvälisen järjestelmän tilaan tarjoaa Tuomas Forsbergin ja Tapio Raunion toimittama teos *Politiikan muutos*<sup>73</sup>. Teoksessa Tampereen yliopiston politiikan tutkijat analysoivat politiikan muutostrendejä ja poliittista järjestelmää. Teoksen tarkoituksena on analysoida kriittisesti politiikan muutosta ja arvioida politiikan tulevaa kehitystä Suomessa, Euroopassa ja globaalisti. Teoksen ajatus valtiokeskeisen politiikan korvautumisesta järjestelmällä, jossa politiikan tasot ja toimijat ovat yhä suuremmassa vuorovaikutuksessa keskenään, on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan voidaan nähdä osaltaan edustavan tämän kehityksen yhtä ulottuvuutta.

Cambridgen yliopiston emeritusprofessori Göran Therbornin teos *Maailma – aloittelijan opas*<sup>74</sup> käsittelee sosiokulttuurista maantiedettä ja globalisaatiota. Teos on opetuskäytössä muun muassa Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa. Therborn muodostaa teoksessa kokonaiskuvan maailman nykytilasta ja tulevaisuudesta. Teosta hyödynnetään tässä tutkimuksessa syventämään ja lisäämään ymmärrystä kansainvälisestä järjestelmästä sekä tutkimuksen teoriasta koskien valtioiden tarpeita.

---

<sup>71</sup> Nye Jr. & Welch 2013.

<sup>72</sup> Gray 2012.

<sup>73</sup> Forsberg & Raunio (eds.) 2014.

<sup>74</sup> Therborn 2012.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintaoperaation perusrakenne on laadittu *Maavoimien yhtymän suunnittelun perusteet opas 2015*<sup>75</sup> perusteella huomioiden Milan Vegon<sup>76</sup> ajatukset sotataidosta. Oppaan perusteella on mahdollista mallintaa tämän tutkimuksen havainnot ja esittää ne Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintaoperaation perusrakenteena.

Haastatteluiden tarpeellisuus aineistonkeruun menetelmänä korostuu silloin, kun tutkimuksen kannalta oleellista tietoa ei muuten ole saatavissa. Tähän tutkimukseen liittyen ei ole toteutettu varsinaisia haastatteluja, sillä primäärilähdeaineisto on laaja ja tutkimusasetelman kannalta riittävä. Viittaukset Ruotsin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseen perustuvat Ruotsin virallisiin asiakirjoihin sekä Ruotsissa Combined Joint Staff Exercise 2015 -harjoituksen aikana toteutettuun informaaliseseen haastatteluun, joka oli luonteeltaan keskustelunomainen.<sup>77</sup> Haastateltava oli valmistautunut keskusteluun etukäteen ja vuorovaikutustilanne oli luonteva ja avoin. Informaalisen haastattelun kohteena oli Ruotsin Puolustusvoimien pääesikunnassa Ruotsin kansainvälisen kriisinhallinnan suunnittelusta vastaava upseeri komentaja Anders Widén, jolla on laaja-alainen ja mittava kokemus Ruotsin kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelusta.<sup>78</sup> Keskustelun lisäksi haastateltava toimitti Ruotsin kokonaisvaltaista kriisinhallintaa käsitteleviä asiakirjoja tämän tutkimuksen käyttöön. Vuorovaikutustilanteen luontevuudesta ja harjoituksen aikana syntyneestä luottamuksesta johtuen saatuja tietoja voidaan arvioida luotettaviksi.

## 1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen johdantoluvussa esitellään tutkittava ilmiö ja tutkimuksen tavoitteet sekä perustellaan tutkimuksen tarpeellisuus. Näiden perusteella muodostetaan ja tutkimusasetelma. Tutkimusongelman ja -asetelman perusteella johdantoluvussa käsitellään aiempi tutkimus sekä lähdemateriaali sisältäen keskeisen primäärilähdeaineiston sekä tutkimuskirjallisuuden. Toisessa luvussa käsitellään tutkimuksen teoriaperusta ja esitellään, millaisiin tieteenfilosofisiin oletuksiin ja teoreettisiin lähtökohtiin tutkimuksessa nojaututaan sekä mitä tutkimusmenetelmiä hyödyntäen tutkimus on toteutettu. Teoreettinen viitekehys termeineen ja konstruktioineen toimii lähdeaineistoin analysoinnin perustana. Tutkimuksen teoriaperusta on tutkimusmenetelmien valinnan lähtökohta

---

<sup>75</sup> Maavoimien esikunta 2015a.

<sup>76</sup> Vego 2009; Vego 2011.

<sup>77</sup> Haastatteluista ks. Sipilä & Koivula 2013, s. 51–53.

<sup>78</sup> Widén 2015.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan Suomea osana kansainvälistä järjestelmää ja vastataan tutkimuskysymykseen, **miten Suomi perustelee strategiansa**. Neljännessä luvussa käsitellään Suomen strategian muodostumista arvioimalla ensin Suomen keinoja vaikuttaa kansainväliseen järjestelmään. Tämän jälkeen muodostetaan ymmärrys Suomen kansallisista intresseistä. Luvussa vastataan tutkimuskysymykseen, **miten Suomen strategia muodostuu**. Viides luku on tutkimuksen tärkein käsittelyluku. Siinä vastataan tutkimuskysymykseen, **miten kokonaisvaltainen kriisinhallinta edistää kansallisia intressejä**. Vastaus muodostetaan tarkastelemalla kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan olemusta ulko- ja turvallisuuspoliittisena välineenä. Luvussa muodostetaan Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallinen tavoitteenasettelu analysoimalla kansallisia intressejä suhteessa Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseen. Havainnot mallinnetaan kriisinhallintaoperaation perusrakenteen avulla.

Yhdistelmäluvussa muodostetaan vastaus tutkimusongelmaan ***miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ilmentää Suomen kansallisia intressejä*** yhdistämällä käsitteilylukujen johtopäätökset. Lopuksi pohdintaluvussa arvioidaan tämän tutkimuksen merkitystä ja onnistumista sekä valittujen menetelmien toimivuutta. Lisäksi arvioidaan tutkimustuloksien käytettävyyttä ja tutkimuksen luotettavuutta sekä hahmotellaan jatkotutkimusmahdollisuuksia.

## 2. METODOLOGIA

*“All states have a grand strategy, whether they know it or not. That is inevitable because grand strategy is simply the level at which knowledge and persuasion, or in modern terms intelligence and diplomacy, interact with military strength to determine outcomes in a world of other states with their own “grand strategies”.”*<sup>79</sup>

Tutkijan kiinnostus tutkittavaa ilmiötä – kokonaisvaltaista kriisinhallintaa – kohtaan johtuu tutkijan taustasta. Tutkijan virkatehtäviin on kuulunut kriisinhallintajoukkojen kouluttaminen, kriisinhallintakoulutuksen suunnittelu, operaatioihin lähetettävien joukkojen koulutus- ja valintatilaisuuksien johtaminen sekä sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden kansallisen johtoportaan suunnittelu-upseerin tehtävät. Tutkija on palvellut jääkärikomppanian päällikkönä Afganistanissa ISAF-operaatiossa ja tiedustelukomppanian päällikkönä Kosovossa KFOR-operaatiossa. Palvelus puolustusvoimien kansainvälisissä tehtävissä ja sotilaallisen kriisinhallinnan monikansallinen suunnittelu- ja valmistelutyö ovat avanneet näköaloja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan moniulotteiseen kenttään taustoineen. Suunnittelu- ja valmistelutyön sekä sotilaallisen kriisinhallinnan käytännön kokemuksen perusteella tutkijalle on muodostunut vahva näkemys kriisinhallinnasta ja sen kokonaisvaltaisuudesta. Näkemys on vaikuttanut tutkijan käsitykseen Suomen ja toisten toimijoiden, kuten Ruotsin, kriisinhallintatoiminnasta ja tavoitteista kansainvälisessä järjestelmässä sekä valtioiden toimintojen vuorovaikutussuhteista. Tämä tutkijan ennakkokäsitys on johtanut siihen, että kokonaisvaltaista kriisinhallintaa tarkastellaan tässä tutkimuksessa kriittisesti. Viralliset, valmiina annettavat vastaukset kyseenalaistetaan.

Aiempi suomalainen kriisinhallintaa käsittelevä tutkimus keskittyy lähinnä siihen, miten eri toimijoiden tavoitteet ja toimintamallit tulisi järjestää ja mitä kokonaisvaltaisuus ylipäätään tarkoittaa. Tässä tutkimuksessa Suomen toteuttamaa kriisinhallintaa ja sen kokonaisvaltaisuutta tutkitaan ennakkokäsityksen ohjaamana eri tavalla. Tutkijan ennakkokäsitys voidaan pelkistää seuraavasti: 1) kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarjoaa valtioille välineen vaikuttaa kansainväliseen järjestelmään, 2) kokonaisvaltaista kriisinhallintaa toteuttavat valtiot toimivat kansainvälisessä järjestelmässä edistääkseen kansallista hyötyään, 3) Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallinen tavoitteenasettelu ei ole selkeä ja 4) Suomessa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan liittyy kansallisia oletuksia, jotka vaikuttavat kansalliseen tavoitteenasetteluun.

---

<sup>79</sup> Luttwak 2009, s. 409.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kriittisesti Suomen kriisinhallintatoimintaa ja toiminnan tarkoitusta osana kansainvälistä järjestelmää. Luvun aloittava lainaus tiivistää osuvasti tutkimuksen johtoajatuksen ja ohjaa tarkastelemaan valtion toimijuutta. Valtioiden toimijuutta määrittää ymmärrys itsestä ja toisista toimijoista osana kansainvälistä järjestelmää. Ymmärrys näyttäytyy valtion toimijuuteen ja kansalliseen identiteettiin liittyvänä kerrontana, joka rakentuu vuorovaikutussuhteessa valtion oman ja toisten toimijoiden toiminnan kanssa. Strategisen tason alapuolella, operatiivisella tasolla, valtion toimijuus konkretisoituu ymmärryksen edellyttäminä käytännön toimina ja välineinä. Konkreettisilla toimilla toteutetaan strategisella tasolla, esimerkiksi poliittisilla päätöksillä, määritettyjä tavoitteita.<sup>80</sup> Kriisinhallinta on operatiivisen tason toimintaa, jolla toteutetaan Suomen strategisen tason tavoitteita. Kriisinhallinta on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan strateginen väline. Tämä johtoajatus muodostaa tutkimuksen teoriaperustan, mikä käsitellään tässä luvussa tarkasti.

## 2.1 Tutkimuksen teoriaperusta

Kansainvälisen politiikan tutkimuksen keskeinen teema on valtioiden välinen valtataistelu.<sup>81</sup> Valtioiden välistä valtataistelua voidaan tarkastella rationalististen teorioiden, kuten realistisen tai liberalistisen teoriaperinteen kautta, tai konstitutiivisten teorioiden, kuten konstruktivismin avulla. Näkökulmien ero on luonteeltaan metateoreettinen ja perustuu erilaisiin käsityksiin tieteellisen tutkimuksen mahdollisuuksista. Konstitutiivisen tulkinnan mukaan tietoa saadaan ja totuuksia muodostetaan ennen kaikkea sosiaalisen prosessin tuloksena.<sup>82</sup>

Realismi on ollut hallitseva traditio kansainvälisen politiikan tutkimuksessa jo pitkään. Realistisessa teoriaperinteessä valtiot ovat keskeisiä toimijoita ja kansainvälisen politiikan pääkysymykset liittyvät sotaan ja voimankäyttöön. Realistit ja liberalistit lähtevät siitä, että valtiot pyrkivät edistämään kansallisia etujaan, mutta eivät huomioi kansallisten etujen muodostumista tai muuttumista. Konstruktivistit hyväksyvät kansainvälisen järjestelmän anarkistisen luonteen, mutta olettavat, että anarkian luonne riippuu kulloinkin vallitsevista normeista, käsityksistä ja uskomuksista. Valtioiden toiminnan ei nähdä olevan yksinomaan kansallisten intressien määrittämää, vaan toimintaan vaikuttavat myös ihmisten käsitykset identiteetistä ja

<sup>80</sup> Sirénin mukaan valtion suurstrategia on suunnitelma, joka perustuu valtion kerrontaan (Grand narrative) siitä, mitkä ovat valtion kansalliset tavoitteet (ENDS) ja asema kansainvälisessä järjestelmässä suhteessa toisiin toimijoihin. Tämä kerronta määrittää valtion toimijuutta, sillä valtio toimii ymmärryksensä perusteella strategisella, operatiivisella, taktisella ja teknisellä tasolla pyrkiessään kansallisiin tavoitteisiinsa. Ks. Sirén 2013, s. 150–151.

<sup>81</sup> Berndtson, 1996, s. 276–277. Hans Morgenthau esitti teoksessaan *Politics Among Nations*, että jokainen valtio pyrkii harjoittamaan oman kansallisen etunsa vaatimaa politiikkaa ja että maailma koostuu vastakkaisista intresseistä ja jatkuvista konflikteista. Samalla hän kuitenkin korosti, että kansallisvaltiojärjestelmä voi kehittyä maailmanvaltioksi, jos valtiot näkevät sen itselleen edulliseksi. Ks. Morgenthau 1948.

<sup>82</sup> Sipilä & Koivula 2013, s. 22 ja s. 28.

moraalista sekä siitä, mikä yhteiskunnassa ja kulttuurissa ymmärretään sopivaksi. Voidaan ajatella, että konstruktivismi täydentää rationalistisen teoriaperinteen tuottamia vastauksia ja mahdollistaa rationalismin kritiikin.<sup>83</sup> Osallistuvan tutkimuksen, narratiivien ja suorien koke-  
muksien tietoinen kytkeminen rationalistiseen selittämiseen mahdollistaa ilmiöiden subjektiivisen ymmärtämisen.<sup>84</sup>

Konstruktivistiseen näkökulmaan tukeutuen tutkitaan esimerkiksi kansainvälisen toimintatason muutosta ja järjestelmän rakenteiden muodostumista. Ontologisesti teoriaa tarkasteltaessa konstruktivismi asettuu rationalistisen ja poststrukturalistisen tutkimuksen väliin. Todellisuus ymmärretään sosiaalisen vuorovaikutuksen ja merkityksien kautta rakentuneeksi ja materiaallinen todellisuus saa merkityksensä ihmisten toiminnan seurauksena. Tätä havainnollistaa esimerkki puusta materiana, josta voidaan käyttötarkoitus huomioiden rakentaa esimerkiksi soittimia tai aseita. Materiaan merkitys rakentuu sosiaalisen konstruktion kautta siihen liittyvien arvojen, normien ja oletusten muodossa.<sup>85</sup>

Konstruktivistisessa tutkimuksessa oletetaan, että kansainvälisiä suhteita määrittävät yhteiset intersubjektiiviset uskomukset, kuten ideat, käsitykset ja oletukset. Nämä jaetut uskomukset muodostavat ja ilmentävät valtioiden tarpeita ja identiteettiä esimerkiksi siinä, miten ne ymmärtävät ja ilmaisevat itsensä suhteessa toisiin valtioihin. Konstruktivistisessa tutkimuksessa kiinnitetään huomiota siihen, miten nämä suhteet rakentuvat ja miten niitä ilmaistaan,<sup>86</sup> ja analysoidaan sitä, kuinka sosiaalinen todellisuus muuttuu ja miten se vaikuttaa politiikkaan. Toimijat ja rakenteet konstituoituvat tavalla, jonka tarkastelu lisää ymmärrystä siitä, miksi kansainvälinen järjestelmä on sellainen kuin se on. Analyysin pohjaksi toimijat ja rakenteet (*“the substantive specification of agents and structures”*) tulee määritellä. Kansainvälisen politiikan ymmärtäminen on konstruktivismin avulla mahdollista, kun keskeiset toimijat, niiden halut ja tarpeet sekä sosiaaliset rakenteet on määritelty.<sup>87</sup> Konstruktivistinen tutkimus on luonteeltaan ennemmin ymmärtävää kuin selittävää.<sup>88</sup> Tämä tarkoittaa, että sosiaalisen maailman oletetaan koostuvan säännöistä ja tarkoituksista ja toiminnan olevan vuorovaikutussuhteissa toisten toiminnan kanssa.<sup>89</sup>

Konstruktivismiin liittyy kiinteästi sosiaalinen konstruktivismi. Sosiaalisen konstruktivismin näkökulmasta tarkasteltuna todellisuuden, rakenteiden ja ilmiöiden nähdään muodostuvan

<sup>83</sup> Nye Jr. & Welch 2013, s.5 ja s. 9–10.

<sup>84</sup> Pettman 2000, s. 228.

<sup>85</sup> Fierke 2013, s. 188–189 ja s. 193. Ks. myös Sirén 2010, s. 29 ja s. 37–38.

<sup>86</sup> Jackson & Sørensen 2003, s. 254.

<sup>87</sup> Jackson & Sørensen 2003, s. 254; Finnemore & Sikkink 2001, s. 393.

<sup>88</sup> Jackson & Sørensen 2003, s. 257.

<sup>89</sup> Sipilä & Koivula 2013, s. 17.

sosiaalisessa ja kielellisessä vuorovaikutuksessa. Sosiaalinen konstruktivismi kyseenalaistaa valmiina annetut totuudet, tiedon rakenteen ja ilmiöt, sillä ne ovat muodostuneet tietyn kulttuurin tai yhteisön joko tietoisesti tai tiedostamatta kehittiminä.<sup>90</sup> Ihmisestä riippumatta todellisuus, materiaallinen maailma ja valtioiden välinen valtataistelu, on olemassa. Niiden ilmentymä ja merkitys puolestaan ovat sosiaalisia rakenteita ja tulkintoja. Konstruktivistisen epistemologian ohjaamana tutkimuksen kysymyksenasettelu liittyy vallalla olevien oletuksien kriittiseen tarkasteluun.<sup>91</sup> Tutkimuksessa huomio kiinnittyy erityisesti diskursseihin ja kommunikaatioon. Tutkittavaa ilmiötä lähestytään tarkastelemalla ihmisten ajattelua ja kielenkäyttöä, paljastamalla ilmiöön liittyviä oletuksia ja uskomuksia sekä osoittamalla, miten ne määrittävät ja muokkaavat käyttäytymistä ja toimintaa.<sup>92</sup> Valtiot ovat saaneet historiallisen, kulttuurisen ja poliittisen muotonsa ihmisten sosiaaliseen vuorovaikutukseen perustuvan toiminnan seurauksena. Toimiessaan valtiot ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa yhteisten intersubjektivisten uskomusten määrittämällä tavalla.

Tämä tutkimus perustuu tieteenfilosofisesti konstruktivismiin. Tutkimuksen kohteena oleva ilmiö, Suomen toteuttama kokonaisvaltainen kriisinhallinta, saa kansainvälisessä järjestelmässä aikaan konkreettisia seurauksia. Näiden konkreettisten seurausten merkitys muodostaa tutkimusongelman. Tämän tutkimuksen perusteella on mahdollista *ymmärtää* Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan *merkitys* Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä. Tutkimuksen oletukset ja lähtökohta perustuvat sosiaaliseen konstruktivismiin. Suomen toimijuus kansainvälisessä järjestelmässä määrittyy intersubjektivisten uskomusten perusteella. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseen ja päämääriin liittyy Suomessa uskomuksia, oletuksia, arvoja ja normeja, jotka suomalainen yhteiskunta on joko tietoisesti tai tiedostamattaan luonut pyrkiessään toimimaan kansainvälisen järjestelmän osana.

Kansainvälinen järjestelmä ymmärretään anarkistiseksi suvereenien ja suhteellisen yhtenäisten valtioiden muodostamaksi systeemiksi. Nykyisen järjestelmän perusta muodostui vuonna 1648 kolmikymmenvuotisen sodan päättyessä Westfalenin rauhaan, jonka seurauksena suvereeneista valtioista tuli kansainvälisen järjestelmän keskeisiä toimijoita. Kansainvälisessä järjestelmässä ei vielääkään ole suvereenin valtion yläpuolella olevaa toimijaa. Tästä johtuen kansallisen politiikan ja kansainvälisen politiikan olemus on lähtökohtaisesti erilainen. Kansallinen lainsäädäntö on suhteellisen selkeää ja johdonmukaista, kun taas kansainvälinen lainsäädäntö on hajanaista ja epätäydellistä, ja toisinaan sen perustelut ovat epämääräisiä. Kansainvälisellä oikeudella ei myöskään ole keinoja puuttua suvereenien valtioiden toimintaan samal-

<sup>90</sup> Lähdesmäki & Hurme & Koskimaa & Mikkola & Himberg 2009.

<sup>91</sup> Kerttunen 2013, s. 40–41, s. 50 ja s. 54 ja Wendt 1999, s. 22–33.

<sup>92</sup> Jackson & Sørensen 2003, s. 257.



la tavoin kuin valtiot voivat valvoa lakiensa noudattamista omalla maaperällään. Kansallisen ja kansainvälisen politiikan ero näyttäytyy selkeänä myös voimankäytön oikeutusta tarkasteltaessa. Suvereenilla valtiolla on voimankäytön monopoli, kun taas kansainvälisessä järjestelmässä voimankäytön monopolia ei ole kenelläkään. Samalla kuitenkin toiset toimijat ovat voimakkaampia kuin toiset, ja voimankäyttö keinona on säilynyt valtioiden keinovalikoimassa. Myös yhteisöllisyys erottaa kansallista ja kansainvälistä politiikkaa. Hyvin järjestäytyneessä yhteiskunnassa lojaalisuus, oikeuskäytännön standardit ja näkemys laillisesta hallinnosta syntyvät yhteisöllisyyden vaikutuksesta ja muodostavat toimivan normiston. Kansainvälisessä järjestelmässä sen sijaan yhteisöllisyyden tunne on heikko. Toimijat ovat erimielisiä siitä, mikä on oikein ja oikeutettua. Normiston vaikutus on vähäisempi, ja niinpä valtiot voivat asettaa oman etunsa kansainvälisen oikeudenmukaisuuden edelle.<sup>93</sup>

Kansainvälinen politiikka on muuttumassa. Nykyiselle tilanteelle kuvaavaa ovat vaikeasti ennakoitavat ja nopeasti muuttuvat taloudelliset ja poliittiset olosuhteet sekä poliittisten voimasuhteiden vaihtelu. Muutoksen hallitseminen on taloudellisen ja teknisen sekä politiikan yleisen kehityksen myötä entistä monimutkaisempaa. Kansainvälisen politiikan tehtävänä on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpito sekä suursotien syttymisen estäminen. Valtion ulkopoliittikan tehtävänä on valtion eduista ja turvallisuudesta huolehtiminen kansainvälisessä järjestelmässä.<sup>94</sup> Ulkopoliittikkaa käsitellään seuraavassa alaluvussa tarkemmin.

Realistit näkevät kansainvälisten suhteiden perusluonteen pysyvän anarkistisena, muutosta parempaan ei ole näköpiirissä eikä yhteisiin normeihin perustuvaa kansainvälistä järjestelmää saada aikaiseksi. Globalisaatio merkitsee realistien mukaan valtiokeskeisen järjestelmän muotoutumista uusissa olosuhteissa. Muutokset kansainvälisessä järjestelmässä koskevat lähinnä suurvaltojen lukumäärää, mutta järjestelmän perusluonteessa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia. Liberalistit puolestaan havaitsevat kansainvälisissä suhteissa edistystä, mikä näyttäytyy kulkuna kohti rauhaa, yhteistyötä, ihmisoikeuksia ja globaalia hyvinvointia. Muutos on havaittavissa neljässä trendissä, jotka ovat globalisaatio, kansainvälisten suhteiden rauhanomaistuminen, vallan hajautuminen ja kansainvälisen hallinnan kasvu. Globalisaatiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä vuorovaikutuksen laajentumista, nopeutumista ja tiivistymistä valtioiden ja yksilöiden välillä. Rauhanomaistumisella tarkoitetaan valtioiden sisäisten ja valtioiden välisten sotien vähenemistä ja toisaalta sitä, että sodankäyntiä ei enää pidetä normaalina toimintana kansainvälisissä suhteissa. Vallan hajautumisella kuvataan sitä, että sotilaallisen vallan rinnalle merkittävään asemaan on noussut talouteen, kulttuuriin ja niihin kytkeytyviin tie-

<sup>93</sup> Nye Jr. & Welch 2013, s. 4–5.

<sup>94</sup> Visuri 1997, s. 194; Forsberg & Raunio 2014, s. 9.

torakenteisiin perustuva vallan muoto, joka on moniulotteista, sosiaalisten rakenteiden kautta käytettyä. Kansainvälisen hallinnan kasvu on seurausta kansainvälisen järjestelmän kasvavasta monimutkaisuudesta, mistä puolestaan seuraa suvereenien valtioiden heikkenevä kyky toimia yksin.<sup>95</sup>

Realistien mukaan maailmanjärjestyksen muutosta ja muutoksen positiivista vaikutusta kansainvälisiin suhteisiin liioitellaan, sillä kansainvälisen politiikan perusluonne on pysyvää eivätkä valtioiden mahdollisuudet uudenlaiseen globaaliin kanssakäymiseen muuta valtioiden keskeisiä intressejä. Päinvastoin, realistien mukaan globaali vuorovaikutus ja yhteistyö osaltaan luovat konflikteja ja valtioiden suvereniteetin ja alueellisten erojen merkitys säilyvät. Kansainvälisen politiikan ristiriitaisuus lisääntyy entisestään, kun valtiot hakevat uusia, epäsymmetrisiä välineitä kansallisten intressiensä edistämiseksi sekä toimintakykynsä ja suvereniteettinsa varmistamiseksi.<sup>96</sup> Poliittisen realismin näkemyksen mukaisesti valtioiden välinen kilpailu on kansainvälisen politiikan normaalitila. Kilpailu näkyy perinteisen sotilaallisen voiman käytön sijasta enemmän taloudellisena kilpailuna ja rahavirtojen ohjailuna.<sup>97</sup>

Tarkasteltiinpa kansainvälistä järjestelmää sitten realistina tai liberalistina, voidaan havaita, että valtioiden kyky hallita ulkopoliittista toimintaympäristöään on muuttunut. Kansainvälisen järjestelmän muutos ja nykytila edellyttävät valtioiden kehittävän uudenlaisia keinoja suvereniteettinsa ja toimintakykynsä varmistamiseksi. Toisaalta globalisaation voidaan nähdä edessä merkitsevän jopa nykyisen kansainvälisen järjestelmän päättymistä, toisin sanoen Westfalenin rauhasta alkaneen kansallisvaltioiden, suvereniteetin ja territoriaalisuuden aikakauden loppua. Kaikkia valtioita uhkaavat yhteiset uhat, kuten ilmastonmuutos, talouskriisit, resurssien loppuminen, suuronnettomuudet ja terrorismi edellyttävät uudenlaisia toimintamenetelmiä. Lisääntynyt kansainvälinen yhteistyö on osa tätä kehitystä.<sup>98</sup>

Kaikki kansainvälisistä suhteista tehtävät havainnot esitetään teorioiden kautta. Teorian merkitys strategian ja kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa on merkittävä, sillä tehdyt havainnot tehdään teoriaan linkitettyinä. Teoriakoulukuntia yhdistää se, että ne ovat osa historiallista jatkumoa. Konstruktivismi on kehittynyt vasta viimeisen noin 20 vuoden aikana, joten se on ajallisesti tarkasteltuna varsin uusi teoriakoulukunta. Teoriaa voidaan tarkastella monella eri tavalla, mutta sillä on aina sosiaalinen paikkansa ja jonkinlainen suhde valtaan eikä sitä voi

<sup>95</sup> Forsberg & Raunio 2014, s. 28–30.

<sup>96</sup> Sama, s. 31 ja 39.

<sup>97</sup> Visuri 2011, s. 206–207.

<sup>98</sup> Forsberg & Raunio 2014, s. 9–10 ja s. 38–39.

puolustaa turvautuen vain yhteen huomioon siitä, mikä näyttäisi olevan totta.<sup>99</sup> Konstruktivismi teoriaperustana on suunnilleen samanikäinen kuin tämän tutkimuksen kohteena olevan ilmiön, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan, kehityskaari kylmän sodan päättymisestä nykyhetkeen.

Edellä kuvattu kansainvälinen järjestelmä ja sen muuttuminen edellyttävät konstruktivistiselta tutkimukselta kansakuntien ja kansallisvaltioiden aseman ja merkityksen lähempää tarkastelua. Miten valtion tavoitteellinen toiminta ilmenee? Miten kriisinhallinta ymmärretään Suomessa? Mikä on kriisinhallinnan merkitys ja miten sitä voidaan hyödyntää tavoitteellisesti? Ihmiset elävät vuorovaikutuksessa ja ovat riippuvaisia toisistaan tavoitellessaan perustarpeitaan, kuten elantoa, yhteisön kehittymistä, arvostusta, asemaa ja mahdollisuutta jatkaa sukua. Ihmiselle ominainen toiminta, politiikka ja kulttuuri, muodostavat vuorovaikutuksessa tavoitteiden kanssa ihmiskunnan jatkuvuuden eli historian. Kulttuurin avulla siirretään opittua eteenpäin kieltä ja symboleita käyttäen. Politiikka on järjestäytymistä kollektiivisia päämääriä varten. Poliittikan keinoin ja kulttuurin avulla ihmiset, tavoitellessaan asemaa ja arvostusta, muodostavat armeijoita, valtakuntia, puolueita ja yhteiskunnallisia liikkeitä ja rakentavat hieonoja rakennuksia.<sup>100</sup> Kollektiivisten päämäärien rakentumiseen vaikuttavat myös nationalismi<sup>101</sup> ja siihen liittyvä kansallisen identiteetin muodostuminen ja rakentaminen<sup>102</sup>. Kollektiivistien päämäärien, aseman ja arvostuksen tavoittelun myötä ihmiset muodostavat sosiaalisia rakenteita.

Valtiot ovat ihmisten muodostamia sosiaalisia rakenteita. Valtioiden päämäärät ja keinot niiden saavuttamiseen edustavat näin ollen ihmisten kollektiivisia päämääriä ja yhteisöllistä toimintaa. Ihmisten kollektiivisista perustavoitteista muodostuvat valtion kansalliset tavoitteet ja perusarvot kuten aiemmin mainittu arvostus, asema sekä mahdollisuus jatkaa sukua. Suvunjatkaminen voidaan ymmärtää valtiota tarkasteltaessa kansakunnan olemassaoloksi. Ihmisten kollektiivisista päämääristä ja yhteisöllisestä toiminnasta johtuen sosiaaliset rakenteet ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Tästä seuraa, että vastaavalla tavalla valtiot ovat muuttuvassa ja globalisoituvassa kansainvälisessä järjestelmässä jatkuvassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja yhteisten uhkien myötä myös riippuvaisia toisistaan. Valtioiden toimijuus on seurausta ihmisten toiminnasta.

<sup>99</sup> Smith 2013, s. 8–12.

<sup>100</sup> Therborn 2012, s. 137–138 ja s.140.

<sup>101</sup> Nationalismille ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Se voidaan nähdä esimerkiksi ihmisiä yhdistävänä kulttuurisena prosessina, valtionmuodostukseen tähtäävänä poliittisena ideologiana, yhteenkuuluvuutta rakentavana henkisenä tilana tai turvallista yhteisöllisyyttä tarjoavan ilmiönä. Ks. Pakkasvirta & Saukkonen 2005, s. 37–41. Nationalistisen maailmankuvan mukaan ihmiskunta jakautuu kansakuntiin, jotka perustuvat yhteiseen kieleen, kulttuuriin ja alkuperään. Kansallisvaltio on samaistumisen lähde ja lojaalisuuden kohde, ks. Saukkonen 2014.

<sup>102</sup> Saukkonen 2005, s. 90–93. Kansallisen identiteetin käsitettä tarkastellaan jäljempänä tarkemmin.

Alexander Wendt esittää valtiot toimijoiksi, joiden kansalliset intressit ja identiteetti muotoutuvat ja rakentuvat kansainvälisessä järjestelmässä vuorovaikutuksessa toisten valtioiden kanssa. Valtiot nähdään tavoitteellisina toimijoina, joiden perusintressejä identiteetin rakentamisen näkökulmasta ovat selviytyminen, autonomia, taloudellinen hyvinvointi ja itsearvostus. Perusintressien ja kansallista identiteettiä ilmentävien asenteiden, arvojen, kielten ja mielipiteiden kautta muodostuvat kansalliset intressit. Valtioiden muodostama kansainvälinen järjestelmä nähdään sosiaaliseen vuorovaikutukseen nojaavana ja jatkuvassa muutoksessa olevana rakenteena, jossa valtiot toimijoina tavoittelevat omaa etuaan ja ajavat kansallisia intressejään. Valtiot voivat tavoitella toiminnallaan yhteisiä intressejä silloin, kun toimijoiden identiteetit ja arvot ovat riittävän samankaltaiset. Toisaalta valtioiden ajatellaan olevan lopulta kiinnostuneita vain omista eduistaan. Valtion ymmärrys itsestään toisten toimijoiden näkökulmasta tarkasteltuna ja osana kansainvälistä järjestelmää vaikuttaa identiteetin muodostumiseen.<sup>103</sup>

Identiteetin rakentuminen vaikuttaa valtioiden välisiin suhteisiin. Valtioiden välinen vuorovaikutus on tavoitteellista toimintaa, jota identiteetin rakentaminen määrittelee. Valtion tavoitteellinen toiminta ymmärretään valtion strategiana. Strategian avulla valtio toteuttaa kansallisia intressejään ja edistää kansallisia tavoitteitaan kansallisen identiteetin määrittämällä tavalla. Valtiot muodostuvat aiemmin kuvatulla tavalla ihmisyyhteisöistä, jotka ymmärretään kollektiiviset päämäärät jakavina sosiaalisina rakenteina. Identiteetti muodostuu sosiaalisen rakenteen perusteella, ja myös kansalliset intressit rakentuvat inhimillisen toiminnan seurauksena. Siksi kansallinen identiteetti määrittää valtion poliittista, sosiaalista ja taloudellista toimintaa. Valtion käsitys itsestään ja toisista toimijoista perustuu sen omaan ymmärrykseen identiteetistään ja määrittää valtion kansallisia tavoitteita ja strategiaa. Kansallisten intressien kautta valtio edistää kansallisten tavoitteidensa ja perusarvojensa saavuttamista. Samalla kansallinen identiteetti rakentuu ja vahvistuu edelleen suhteessa toisiin toimijoihin.<sup>104</sup>

Edellä on rakennettu ymmärrys siitä, miten valtion kansallinen identiteetti ja sen rakentamiseen tähtäävä toiminta ovat tulosta ihmisten pyrkimyksestä yhdessä taata perustarpeensa. Koska identiteetin käsite on tässä tutkimuksessa merkittävässä asemassa, tarkastellaan kyseistä moniulotteista käsitettä seuraavaksi tarkemmin. Kansallisen identiteetin käsite voidaan ymmärtää monella tavalla; sillä voidaan tarkoittaa valtion poliittista ja kansainvälistä identiteettiä, jonkin kansan tai kansakunnan identiteettiä tai sitä, miten yksilöt samaistuvat johonkin kansakuntaan tai valtioon. Riippumatta siitä, miten kansallinen identiteetti ymmärretään, se

<sup>103</sup> Wendt 1999, s. 193–245; Sirén 2007, s. 16–19, s. 109–115 ja s. 119–122; Saukkonen 1998, s. 220–221; Raitasalo 2008b, s. 87–89. Ks. myös Raitasalo 2007, s. 18–22 ja Sirén 2009, s. 97–122.

<sup>104</sup> Sama.

on merkityksellinen ilmiö niin valtioille kuin ihmisille yksilöinä. Kansallinen identiteetti rakentuu kielestä, yhteisestä historiasta, yhteisestä muistista, suullisesta perinnöstä ja kulttuuriperinnöstä, ja ilmenee esimerkiksi valtion symboleissa kuten lipussa ja vaakunassa. Sosiaalisten rakenteiden yhteinen kulttuuri tuottaa sisältäpäin kansakunnalle merkityksiä ja symboliikkaa, joihin voidaan samaistua. Kansainvälisen järjestelmän ja kansallisen kulttuurin muuttuessa tai monimuotoistuuessa kansallinen identiteetti voi muuttua, heikentyä ja kadota. Sosiaalisten rakenteiden yhteinen kulttuuri rakentaa kansallista identiteettiä, jolloin identiteetin perusteella syntyy myös ymmärrys itsestä ja toisista tai meistä ja muista. Kansallista identiteettiä voidaan käyttää perusteluna silloin, kun valtiolta odotetaan päätöksenteon ja käytännön toiminnan perusteluja.<sup>105</sup>

Tässä tutkimuksessa kansallinen identiteetti ymmärretään sosiaalisen rakenteen muodostamaksi kollektiiviseksi identiteetiksi. Se on jatkuvasti muuttuva sosiaalinen ja kulttuurinen rakennelma, eräänlainen prosessi, jonka sisältö riippuu ihmisten sille muodostamista merkityksistä ja toiminnasta tietyissä olosuhteissa. Valtiosidonnaisuutensa vuoksi kansallinen identiteetti on kuitenkin kollektiivisen identiteetin erityistapaus, sillä vain valtioilla on samanaikaisesti hyödynnettävissä ja käytössään muun muassa armeija, koululaitos, tehokas hallintokoneisto, sosiaalisen rakenteen hyväksymä oikeuslaitos ja voimankäytön oikeutus sekä kansakunnan taloudelliset voimavarat.<sup>106</sup> Kansallinen identiteetti rakentuu valtion käsitykselle itsestä ja toisista toimijoista osana kansainvälistä järjestelmää ja vaikuttaa valtion tavoitteelliseen toimintaan.<sup>107</sup> Valtiot kykenevät edelleen hyödyntämään kaikkia sosiaalisen rakenteen tarjoamia keinoja ja resursseja toimiessaan osana kansainvälistä järjestelmää ja edistäessään kansallisia intressejään, mutta *kansallinen identiteetti määrittää valtioiden toimijuutta*.

Kansainvälisen järjestelmän ymmärtäminen edellyttää globalisaation tarkastelua. Globalisaatio voidaan nähdä taloudellisena ja teknologisena muutoksena, jota ilmentävät esimerkiksi maailmanlaajuiset reaaliaikaiset rahamarkkinat, ylikansalliset yritykset ja uudenlainen infrastruktuuri maailmanlaajuisina informaatio- ja kommunikaatioverkkoina ja -virtoina. Ekologisesta näkökulmasta globalisaatioon korostetaan nostamalla esiin yhteiset maailmanlaajuiset ekologiset riskit. Globalisaatiota voidaan tarkastella myös kulttuurisena, taloudellis-kulttuurisena tai taloudellis-poliittisena ilmiönä.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Anttila 2007, s. 8; Lehtinen 2008, s. 14 ja s. 18–19; Saukkonen 2005, s. 90–91.

<sup>106</sup> Somers 1994, s. 634; Saukkonen 2005, s. 93, 104–105; Saukkonen 1998, s. 220.

<sup>107</sup> Saukkonen 1998, s. 221.

<sup>108</sup> Kettunen 2005, s. 437–438.

Globalisaatioon liittyy, tarkastelunäkökulmasta riippumatta, ymmärrys valtion merkityksestä kansainvälisen järjestelmän toimijana. Tällä tarkoitetaan sitä, että vaikka sosiaalisen rakenteen tarjoamia keinoja ja resursseja on siirtynyt valtioilta muille kansainvälisille vaikuttajille, kuten rahamarkkinoille, suuryrityksille, ylikansallisille organisaatioille ja kansalaisliikkeille ja -järjestöille, valtiot ovat edelleen kansainvälisen järjestelmän keskeisiä toimijoita. Erityisesti silloin, kun vastataan globaaleihin uhkiin tai haetaan yhteistä ratkaisua ihmisoikeus- tai ympäristökysymyksiin, toiminta perustuu kansainvälisessä järjestelmässä tapahtuvaan rajat ylittävään valtioiden väliseen vuorovaikutukseen. Kansainvälisen järjestelmän kehittämiseen pyrkivien yhteisten sääntöjen ja normiston luomisen lisäksi suvereenien valtioiden merkitys ilmenee tarkasteltaessa maailmanlaajuisesta taloudellisesta kilpailusta; valtioilla on kansallinen intressi erottautua kilpailukykyisinä, luotettavina ja houkuttelevina toimintaympäristöinä ylikansallisille vaikuttajille, jotka päättävät rahavirroista ja sijoituksista sekä tuotannon ja työpaikkojen sijainnista. Globaali talouskilpailu edellyttää valtioilta kansallisen identiteetin mukaista toimintaa ja strategiaa, jolla menestyä. Tällöin kansainväliseen järjestelmään vaikuttaminen ilmenee eräänlaisena nationalismina.<sup>109</sup> Valtion tavoitteellinen toiminta voidaan ymmärtää pyrkimyksenä edistää, toteuttaa ja turvata kansalliset intressit.<sup>110</sup>

Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa kansallinen intressi on keskeinen käsite. Usein viitataan kansallisiin intresseihin, kun halutaan perustella valtion toimia, mutta vain harvoin käsite määritellään. Henry Kissinger havainnollistaa käsitettä seuraavasti: *“When you’re asking Americans to die, you have to be able to explain it in terms of the national interest.”*<sup>111</sup> Tässä tutkimuksessa kansallisella intressillä tarkoitetaan valtioiden kansainvälisen politiikan ja toimintaympäristön perusteella muodostamia ja määrittelemiä toiminnan tavoitteita. Kansalliset intressit määrittävät valtioiden toiminnalle tavoitteet, ja niiden avulla luodaan oikeutus ja rakennetaan tarpeellinen kollektiivinen ymmärrys sekä poliittinen tuki valtion toiminnalle. Kansallisten intressien määrittely on poliittisen vallan käyttöä, jonka tuloksena muodostuu valtion tärkeänä pitämä ja oikeutettu tavoitteellinen toiminta. Valtion toiminnan tavoitteina kansalliset intressit ilmentävät valtion ymmärrystä itsestään ja muista toimijoista osana kansainvälistä järjestelmää.<sup>112</sup>

Valtion tulkinta kansainvälisen järjestelmän tilasta ja siihen vaikuttamisesta muodostavat valtion ymmärryksen toiminnan tavoitteista eli kansallisista intresseistä. Kansalliset intressit ilmentävät valtion maailmankuvaa ja niiden avulla valtio voi vaikuttaa kansainväliseen järjes-

<sup>109</sup> Kettunen 2005, s. 439, s. 442–443 ja s. 445. Globaaleista virroista ja kilpailusta ks. Aaltola & Sipilä & Vuorisalo 2011.

<sup>110</sup> Saukkonen 1998, s. 221.

<sup>111</sup> Kelley 1995, s. 12A.

<sup>112</sup> Weldes 1996, s. 275–276.

telmään. Kansallinen intressi on tarkoituksellisesti muodostettu, sosiaalisen rakenteen yhteisesti mielekkääksi kokema ja merkitykselliseksi ymmärtämä valtion asemaa kansainvälisessä järjestelmässä ilmentämä päämäärä. Kansalliset intressit ovat sosiaalisia konstruktioita, jotka valtio muodostaa tilanteenarvionsa perusteella. Kansalliset intressit näyttäytyvät valtion toiminnan motiiveina ja selittävät valtioiden käyttäytymisen, toimijuuden ja vuorovaikutuksen taustoja.<sup>113</sup> Kansalliset intressit ovat luonteeltaan konstruktivistisia ja kansallinen identiteetti vaikuttaa niiden rakentumiseen.

Politiikka on valtion keino edistää kansallisia intressejään osana kansainvälistä järjestelmää. Politiikka ilmenee ihmisten aktivoitumisena, strategioina, liittoina, kompromisseina, oikeutuksen hakemisena, toimeenpanona, neuvotteluina ja kollektiivisena valtana. Poliitiikan merkitys ilmenee yhteiskunnan kollektiivisena järjestäytymisenä tiettyjen päämäärien tavoittelemiseksi. Politiikka mahdollistaa valtioiden toiminnan kansainvälisessä järjestelmässä.<sup>114</sup> Valtion toimijuus muodostuu sen kansallista identiteettiä ilmentävän politiikan ja kansallisten intressien kautta.

Valtioiden ja kansojen kulttuurista, taloudellista, poliittista ja sotilaallista vuorovaikutusta voidaan nimittää kansainvälisiksi suhteiksi. Ulkopoliitiikka on monimuotoista toimintaa, jolla pyritään suunnittelemaan, organisoimaan, koordinoimaan ja valvomaan kansainvälisiä suhteita ja käyttäytymistä kansainvälisessä järjestelmässä. Täysin selvää rajaa sisä- ja ulkopoliitiikan välillä ei ole, vaan monet toiminnot ovat limittäisiä ja sisältävät erilaisia ulko- ja sisäpoliittisia aspektoja. Ulkopoliitiikan keskeisenä osa-alueena nähdään yleensä turvallisuuspolitiikka eli valtion olemassaolon, koskemattomuuden ja itsenäisyyden säilyttäminen. Muita ulkopoliitiikan osa-alueita ovat esimerkiksi talous-, sosiaali-, ympäristö- ja kulttuuripoliitiikka.<sup>115</sup> Politiikka on monitahoinen käsite, ja tässä mainitut ulkopoliitiikan osa-alueet jakautuvat edelleen useisiin eri alapolitiikkoihin. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kannalta tämä tarkoittaa sitä, että sen toteuttaminen edellyttää eri politiikkalohkojen koordinoitua.

Politiikka tarvitsee konkreettisia välineitä, joilla päätökset viedään käytäntöön, toteutetaan ja joilla kansallisia intressejä tavoitellaan. Clausewitzin mukaan: ”--der Krieg nicht bloss ein politischer Akt, sondern ein wahres politisches Instrument ist, eine Fortsetzung des politischen Verkehrs, ein Durichführen desselben mit anderen Mitteln”. Sota on konkreettinen poliittinen väline, ”ein wahres politisches Instrument”, jolla on politiikan tuottamat ta-

<sup>113</sup> Weldes 1996, s. 276–277, s. 280 ja s. 306.

<sup>114</sup> Therborn 2012, s. 140–141.

<sup>115</sup> Saukkonen 2008, luku 4.1.

voitteet.<sup>116</sup> Myös sotilasstrategia-käsite sisältää ajatuksen sotilaallisen voimankäytön tavoitteellisuudesta sekä suunnittelu- ja käyttöperiaatteista. Tämä ilmenee esimerkiksi puhuttaessa merisodankäynnin tai ydinaseiden käyttöperiaatteiden yhteydessä meristrategiasta tai ydinasestrategiasta.<sup>117</sup> Tässä tutkimuksessa kriisinhallinta ymmärretään tavoitteellisena politiikan välineenä. Tutkijan ennakkokäsityksen mukaisesti kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarjoaa valtioille välineen vaikuttaa kansainväliseen järjestelmään.

*Strategia*-sanana voidaan ajatella tarkoittavan projektiluontoista suunnitelmaa, ja etenkin liikeloudessa strategia nähdään polkuna yrityksen tavoitteiden (missio) ja päämäärien (visio) välillä.<sup>118</sup> Strategia ymmärretään usein suunnitelmana, jolla ohjataan tulevia tapahtumia.<sup>119</sup> Kerttusen mukaan: ”*Sotilasstrategia on yhtenäinen ajatus(rakennelma), joka esittää voimasaolevat uskomukset sotilaallisen voiman optimaalisesta käytämisestä asetettujen päämäärien saavuttamiseksi.*”<sup>120</sup> Strategia ja sotilasstrategia -termejä käytetään usein toistensa synonyymeina ja korostamassa kattavien suunnitelmien sekä niiden asiasisältöjen tärkeyttä. Sotilasstrategian voidaan ymmärtää sijoittuvan poliittisen ideologian ja tieteellisen teorian väliin. Tämä näkyy muun muassa siinä, että virallisissa strategia-asiakirjoissa ja selonteoissa asiasisältö pyritään esittämään tieteellisen näköisen argumentaation avulla, vaikka kyseessä on poliittinen kansallisen identiteetin ja kansallisten intressien ilmaus. Strategia ilmentää poliittista valtaa, syntyy ja kehittyy yhteiskunnan voimasuhteiden ja painotusten muuttuessa. Strategia on luonteeltaan konstruktivistista. Strategia-asiakirjat ilmentävät valtion toimijuutta konstruktivistisesti muotoutuneiden poliittisten tekojen eli hallinnollisten ja vallankäytöllisiä pyrkimysten muodossa.<sup>121</sup> Tämä kuvastaa edellä esitettyä valtion tavoitteellisen toiminnan eli politiikan ja sen päämäärien eli kansallisten intressien suhdetta.

Valtion strategian, jonka muodostumiseen kansallinen identiteetti vaikuttaa, ajatellaan tässä tutkimuksessa perustuvan valtion maailmankuvaan ja perusarvoihin. Valtioiden strategia-asiakirjat ilmentävät kansallista identiteettiä ja heijastavat valtioiden virallista näkemystä niiden maailmankuvasta ja asemasta kansainvälisessä järjestelmässä, perusarvoja, itseymmärrystä ja tavoitteellisen toiminnan päämääriä.<sup>122</sup> Tämä selittää kansallisen identiteetin ja kansallisten intressien poliittisen latauksen ja kyvyn esittää valtion pyrkimykset sosiaalisen rakenteen

<sup>116</sup> von Clausewitz 1832a, s. 22.

<sup>117</sup> Kerttunen 2007, s. 2.

<sup>118</sup> Laaksonen 2009, s. 30–33; Laaksonen, Launonen, Terho & Westling 2009, s. 8–9; Näsi & Aunola 2005, s. 140.

<sup>119</sup> Laaksonen, Launonen, Terho & Westling 2009, s. 9. Strategian määrittelystä lisää ks. Harrison 2013.

<sup>120</sup> Kerttunen 2007, s. 2; Kerttunen 2010, s. 63.

<sup>121</sup> Kerttunen 2013, s. 41–42.

<sup>122</sup> Sirén 2009, s. 118–120.



eli ihmisyyhteisön tavoitteina.<sup>123</sup> Strategia on poliittista, tavoitteita asettavaa, keinoja valitsevaa ja menetelmiä käyttävää. Strategian mukainen toiminta perustuu sen näennäisestä tiedellisyydestä huolimatta arvoihin. Strategian toteuttamisessa voidaan pyrkiä yleispätevien periaatteiden noudattamiseen, mutta käytännön valinnat ovat poliittisia.<sup>124</sup> Kansallinen identiteetti muokkaa strategiaa, ja valtion strategian mukainen toiminta ja toimijuus ilmentää kansallista identiteettiä.

Katarina Brodinin analyysityökalu perustuu ymmärrykseen, että valtion virallinen ulkopoliittinen doktriini rakentuu strategiasta (*”strategi”*) ja sen perustelusta (*”argument”*). Strategia puolestaan muodostetaan välineellisistä tavoitteista (*”instrumentella mål”*) ja keinoista (*”medel”*), joilla välineellinen tavoite toteutetaan. Strategian perustelun muodostavat valtion tulkinta kansainvälisestä järjestelmästä, maailmankuva (*”världsbild”*) ja perusarvot (*”grundläggande värden”*). Strategia muodostetaan maailmankuvan ja perusarvojen perusteella. Keskeistä on ajatus siitä, että valtion ulkopoliittinen doktriini ilmenee valtion strategian yläpuolisella tasolla.<sup>125</sup> Torsti Sirén tulkitsee Brodinia siten, että strategian perustelut muodostuvat maailmankuvasta (*”world view”*) ja perustavoitteista (*”fundamental goals”*), joita ovat esimerkiksi rauha ja demokratia. Strategia muodostuu Sirénin tulkinnan mukaan välineellisistä tavoitteista (*”instrumental goals”*) ja keinoista (*”means”*). Välineelliset tavoitteet ovat keinojen tavoitteet; esimerkiksi sotilaallinen liittoutuminen voisi olla aktiivisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena. Strategian perustelut ja strategia muodostavat doktriinin, joka rakentuu valtion strategia-asiakirjojen perusteella ja ilmentää valtion maailmankuvaa ja asemaa kansainvälisessä järjestelmässä sekä käsitystä valtion lopullisesta kohtalosta, valtion itseymmärryksestä ja haluista.<sup>126</sup>

Luttwakin mukaan valtioilla on strategian yläpuolelle sijoittuva suurstrategia, vaikka kaikki valtiot eivät ole siitä tietoisia. Valtioiden suurstrategiat ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa, mutta eivät ole samanlaisia. Valtion toimintaympäristötietoisuus vaikuttaa siihen, miten valtion käytössä olevat voimavarat kyetään hyödyntämään suurstrategian edellyttämällä tavalla. Valtion strategiallaan aikaansaamat vaikutukset voivat mennä hukkaan ja johtaa voimavarojen tuhlaamiseen tai kömpelöön diplomatiaan, mikäli suurstrategiaa ei ole tiedostettu.<sup>127</sup> Sirén puolestaan ymmärtää suurstrategian valtion kerronnalle perustuvaksi suunnitelmaksi, jonka avulla valtio viestii itselleen ja toisille toimijoille omasta missiostaan ja visioistaan (ENDS)

<sup>123</sup> Saukkonen 1998, s. 220.

<sup>124</sup> Kerttunen 2007, s. 2.

<sup>125</sup> Brodin 1971, s. 17–20. Brodin jakaa maailmankuvan universaaliin ja paikalliseen maailmankuvaan. Tässä tutkimuksessa maailmankuva tarkoittaa valtion tulkintaa ja ymmärrystä sekä kansainvälisestä järjestelmästä että itsestään suhteessa siihen.

<sup>126</sup> Sirén 2009, s. 120–121. Vrt. Brodin 1971, s. 20.

<sup>127</sup> Luttwak 2009, s. 409.

kansainvälisessä järjestelmässä. Sirénin mukaan suurstrategiaan liittyvä kerronta luo perustan valtion strategialle, jota valtio voi toteuttaa sotilaallisin, taloudellisin, sosiaalisin, teknologisin ja monin muin keinoin. Strategian tasoista johtuen yksittäisillä päätöksillä ja toiminnalla voi olla globaaleja vaikutuksia, sillä osana strategiaa ne näyttäytyvät valtion toimintana ja vaikuttavat suurstrategiaan.<sup>128</sup>

## 2.2 Strategia ja sen perustelut ilmentävät kansallista identiteettiä

Tässä luvussa on kuvattu tämän tutkimuksen keskeisiä elementtejä; kansallista identiteettiä ja sen muodostumista ja merkitystä valtioille, kansainvälistä järjestelmää ja sen keskeistä toimijaa valtiota, valtion toimijuutta ja toiminnan päämääräksi ymmärrettävien kansallisten tavoitteiden (ENDS) muodostamista ja tämän kaiken ilmentymistä strategia-asiakirjoissa. Nämä elementit muodostavat tämän tutkimuksen tutkimusasetelman.

Globalisaatio on valtioiden ja muiden vaikuttajien vuorovaikutusta kansainvälisessä järjestelmässä. Globalisaatioon liittyy aiemmin valtion käytössä olleiden sosiaalisten rakenteiden tarjoamien resurssien siirtyminen toisille kansainvälisen järjestelmän vaikuttajille. Valtion merkitys keskeisenä toimijana kansainvälisessä järjestelmässä on säilynyt, sillä vain valtiolla on edelleen kyky, sosiaalisen rakenteen hyväksymänä ja oikeuttamana, koota ja yhdistää tarvittavat keinot ja resurssit yhteisten globaalien uhkien, arvojen ja kansallisen identiteetin rakentamisen edellyttämällä tavalla.

Valtioiden pyrkimyksenä on vaikuttaa toiminnallaan kansainväliseen järjestelmään. Tämän tutkimuksen teorian kannalta keskeistä on ymmärrys siitä, että valtiot toimivat muuttuvassa kansainvälisessä järjestelmässä rakentaakseen asemaansa ja ilmaistakseen kansallista identiteettiään suhteessa toisiin toimijoihin. Kansainvälisen järjestelmän muutos aiheuttaa valtioille tarpeen toimia entistä tiiviimmässä yhteistyössä toisten valtioiden kanssa tiettyjen yhteisten päämäärien, kuten ilmastonmuutoksen, talouskriisien ja terrorismin kukistamiseksi. Toisaalta anarkistinen kansainvälinen järjestelmä näyttäytyy sellaisena, että valtioiden on kansainvälisen politiikkansa avulla huolehdittava siitä, että niiden asema kansainvälisessä järjestelmässä rakentuu perusarvojen ja maailmankuvan edellyttämällä tavalla. Tämä ilmenee siten, että kos-

---

<sup>128</sup> Sirén 2013, s. 150–152. Sodankäynnin kannalta valtion toimijuus voidaan määritellä myös siten, että suurstrategian tasolla käytetään kansallisia resursseja kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sotilasstrategisella tasolla käytetään sotilaallisia resursseja siten, että ne auttavat saavuttamaan suurstrategian määrittämät kansalliset tavoitteet. Operatiivisella tasolla suunnitellaan ja johdetaan sotatoimet sekä merkittävät operaatiot. Taistelut suunnitellaan ja taistellaan taktisella tasolla. Ks. Jordan & Kiras & Lonsdale & Speller & Tuck & Walton 2008, s. 8–10.

ka valtion yläpuolella ei edelleenkään ole toimijaa, joka takaisi valtion toimijuuden ja kansallisen identiteetin kaikissa tilanteissa, valtiot rakentavat omalla toiminnallaan kansallista identiteettiään ja huolehtivat ensisijaisesti omista eduistaan kansainvälisessä järjestelmässä. Valtiot pyrkivät varmistamaan itselleen edullisen aseman kansainvälisen järjestelmän osana ja samalla viestimään sekä toisille toimijoille että itselleen ja kumppanivaltioilleen toimivansa oikein ja oikeutetusti. Oikeutuksen kannalta tärkeää on se, miten valtion toiminta ja sen seuraukset hyväksytään omien kansalaisten keskuudessa ja koetaan valtiolle tärkeiden ja läheisten toisten toimijoiden keskuudessa.

Valtiojohdon laatimat strategia-asiakirjat ymmärretään kansallisen päätöksentekojärjestelmän tuotteiksi, jotka ilmentävät valtion tavoitteellista ja suunnitelmallista toimintaa sekä kansallista identiteettiä. Strategia-asiakirjojen laatimiseen vaikuttavat kansalliset intressit, jotka liittyvät kansallisen identiteetin rakentamiseen, valtion kansainväliseen asemaan, arvoihin ja ymmärrykseen omasta identiteetistä. Kansallisten intressien avulla valtiot vuorovaikutuksessa toisten valtioiden kanssa ajavat kansallisia etujaan ja edistävät pyrkimyksiään osana kansainvälistä järjestelmää. Strategia-asiakirjat ovat samalla valtion tulkintaa kansainvälisestä järjestelmästä, valtion maailmankuvasta ja keinoista siihen vaikuttamiseksi.

Strategia vuorovaikutuksessa perusteluidensa kanssa muodostaa valtion *suurstrategisen toimintatason*. Suurstrategisella tasolla rakennetaan valtion kansalliset tavoitteet (ENDS). Suurstrategia ei ole ainoastaan aktiivista ja tavoitteellista valtion toimintaa, vaan se kuvaa valtioiden välistä eritasoista vuorovaikutusta riippumatta siitä, onko toiminta tiedostettua ja miten valtion strategia – kansalliset intressit ja keinot niiden edistämiseen – siihen vaikuttavat. Suurstrategia perustuu valtion maailmankuvan ja perusarvojen rakentamalle kerronnalle. Suurstrategiaa toteutetaan strategian avulla. Tämä edellyttää strategian perusteluiden ja strategian yhteensovittamista. Ymmärrys toimintaympäristöstä eli valtion maailmankuva ja perusarvot luovat perusteet sekä kansallisille intresseille että niiden edistämiseen soveltuville keinoille. Suurstrategia voidaan nähdä valtion tietoisesti tai tiedostamatta rakentamana konstruktiona, doktriinina, mikä ilmaisee toisille toimijoille kansalliset tavoitteet kansainvälisen järjestelmän osana. Tässä tutkimuksessa suurstrategia ymmärretään kuvauksena tai kerrontana valtion pyrkimyksistä kansainvälisessä järjestelmässä, jota strategia-asiakirjat ilmentävät.

Strategian *perustelut* muodostuvat valtion *perusarvoista* ja valtion *maailmankuvasta*. Maailmankuvalla tarkoitetaan valtion ymmärrystä ja tulkintaa kansainvälisestä järjestelmästä, johon se pyrkii vaikuttamaan. Perusarvot vaikuttavat siihen, millaisia kansallisia tavoitteita valtio edistää ja millaista strategiaa valtio harjoittaa. Strategia ja perustelut ovat vuorovaikutuksessa

toisiinsa siten, että perustelut voivat synnyttää tarpeen strategialle ja strategia voi edellyttää perustelua, esimerkiksi kun kansallinen intressi saavutetaan ja toimintaa täytyy suunnitella uudelleen. Perustelu ja strategia ilmentävät valtion kansallista identiteettiä kansainvälisessä järjestelmässä. Kansallisen identiteetin rakentaminen selittää valtioiden päätökset ja päätöksistä seuraavan käytännön toiminnan, jotka muodostavat suurstrategian kerronnan. Strategian perustelut ilmaisevat, mitä ja miksi Suomi tarvitsee ja haluaa.

Valtiot muodostavat politiikoista ja kansallisista intresseistä muodostuvan strategiansa perustuen ymmärrykseensä maailmankuvasta ja perusarvoistaan. Valtion strategia muodostuu valtion keinoista (WAYS) toteuttaa tavoitteellista toimintaa. Valtion tavoitteellinen toiminta rakentuu *politiikasta* ja sen päämäärinä olevista *kansallisista intresseistä* (GOALS). Poliitiikka on ihmisten yhteistä toimintaa kollektiivisia päämääriä varten. Poliitiikka näyttäytyy valtion keinona edistää kansallisia intressejä, jotka kumpuavat ihmisten kollektiivisista päämääristä. Poliitiikka ilmenee sanoina, myös retoriikkana, ja tekoina, joilla rakennetaan kansallista identiteettiä ja kansainvälistä asemaa. Poliitiikka tarvitsee myös käytännön välineitä, joilla päätöksiä ja niistä seuraavaa toimintaa voidaan toteuttaa käytännössä. Poliitiikan eri osa-alueet näyttäytyvät eräänlaisina toimintalinjoina, valtion keinoina, joiden prosesseissa tehdään päätökset edistettävistä kansallisista intresseistä. Poliitiikan päämäärät ymmärretään kansallisiksi intresseiksi. Kansallisilla intresseillä rakennetaan kansallista identiteettiä ja asemaa perusteluina olevien valtion perusarvojen ja maailmankuvan edellyttämällä tavalla siten, että kansainväliseen järjestelmään vaikutetaan parhaimmalla mahdollisella tavalla valtion olemassaolon, arvostuksen ja aseman takaamiseksi. Kansalliset intressit edistävät kansallisten tavoitteiden saavuttamista ja rakentuvat vuorovaikutuksessa suurstrategiaan liittyvän kerronnan kanssa.

Valtion politiikkaa toteutetaan ja päätökset viedään käytäntöön konkreettisin politiikan välinein (MEANS). Kriisinhallinta ja sen kokonaisvaltaisuus mahdollistavat poliittisten päätösten siirtämisen käytännön toimintaan. Kriisinhallinta ymmärretään politiikan konkreettisena välineenä. Kriisinhallinta on toisin sanoen luonteeltaan poliittista – kriisinhallinnalle asetetaan poliittisia tavoitteita, kansallisia intressejä, ja sen menetelmät liittyvät poliittisiin päämääriin. Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus mahdollistaa sen käyttämisen perinteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä myös muiden politiikan osa-alueiden, kuten talouspolitiikan, pyrkimyksien edistämiseen. Poliitiikan välineenä kriisinhallinta mahdollistaa valtiolle kansallisen identiteetin ja kansainvälisen aseman rakentamisen toteuttamalla kansallisia intressejä. Poliitiikan välineenä kriisinhallintaosallistuminen ja sen toteutus muokkaavat valtion suurstrategiaa ja kansallista identiteettiä. Vastaavasti kansallinen identiteetti ohjaa yhdessä suurstrategian

kanssa kriisinhallinnan toteuttamista, sillä poliittiset päätökset tehdään kansallisen identiteetin edellyttämällä tavalla.

Valtion toteuttaessa strategiaansa sen perusteluiden mukaisesti, se toteuttaa samalla doktriiniin suurstrategisella tasolla, mikä ilmenee valtion toimijuuteen liittyvänä kerrontana osana kansallisen identiteetin rakentamista. Tästä seuraa, että suurstrategia muodostuu sellaiseksi ja näyttää sellaiselta kuin toiset valtiot tai valtio itse sen ymmärtävät. Suurstrategisen tason toiminta mahdollistaa valtioille niiden kansainvälisen aseman suunnitelmallisen rakentamisen silloin, kun niiden näkemys siitä, mitä ne tarvitsevat ja haluavat ja miksi, on selvillä. Tämä näkemys muodostuu valtion maailmankuvan ja perusarvojen mukaisesti. Suurstrategian voidaan tämän perusteella ymmärtää ilmentävän valtion doktriinia, sillä suurstrategiaan liittyvän kerronnan avulla perustellaan valtion toiminta osana kansainvälistä järjestelmää. Näin ollen doktriini on kansallisen identiteetin mukainen valtion toimijuuden kuvaus. Valtion toimijuus saa merkityksensä vuorovaikutuksessa toisiin valtioihin, ja siksi valtion ymmärrys itsestä voi poiketa toisten valtioiden ymmärryksestä. Ilman doktriinia valtion johdonmukainen toiminta oman kansainvälisen aseman ja identiteetin rakentamiseksi on vaikeaa, jollei jopa mahdotonta. Kansalliseen identiteettiin liittyvä ekspressiivisyys, jonka perustelut löytyvät maailmankuvasta ja perusarvoista, selittää poliittiset päätökset ja niistä seuraavan käytännön toiminnan ja rakentavat suurstrategiaan liittyvää kerrontaa.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta ilmentää valtion kansallisen identiteetin mukaisia pyrkimyksiä kansainvälisen aseman rakentamiseen ja kansallisten intressien toteuttamiseen. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on politiikan strateginen väline, jolla valtiot toteuttavat strategiaansa mukaisia kansallisia intressejään. Kansallinen identiteetti ohjaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamista ja määrittelee näin ollen siihen liittyvää kerrontaa.

## 2.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmällä tarkoitetaan tutkimusstrategian, aineiston hankintamenetelmän ja analyysimenetelmän valintaa ja noudattamista. Tutkimusongelma ja tutkimusasetelma ohjaavat tutkimusmenetelmiä, ja tutkijan tekemiin valintoihin vaikuttavat tieteenfilosofiset kysymykset. Siksi tutkimuksen tekemisen ja tieteellisen ajattelun kannalta on tärkeää ymmärtää tutkimuksen asema tieteenfilosofisten suuntausten joukossa.<sup>129</sup> Tutkimusmenetelmät kuvaavat

---

<sup>129</sup> Lähdesmäki & Hurme & Koskimaa & Mikkola & Himberg 2009.

valittuja työkaluja, joita hyödyntämällä tutkimuskysymyksiin vastataan, ja määrittävät, miten tutkimus toteutetaan.<sup>130</sup>

Humanistiselle tutkimukselle tyypillisesti tämä tutkimus tähtää ilmiön, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan, kuvaamiseen omassa toimintaympäristössään. Tällöin tutkimuksen tavoitteena on kuvata ilmiöön liittyviä fyysisiä ja sosiaalisia ympäristöjä sekä niiden merkityksiä ja vuorovaikutusta. Lähtökohtana tällaiselle tutkimukselle on, että ilmiöstä ja sen merkityksistä voidaan saada tietoa perehtymällä kuvattaviin kokonaisuuksiin.<sup>131</sup> Tutkimusongelman muotoilu ilmentää tässä tutkimuksessa nimenomaan pyrkimystä ilmiön kuvaamiseen tietyssä ympäristössä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan merkityksestä tuotetaan tietoa perehtymällä tutkimusasetelman mukaisesti sen ilmenemiseen Suomen toteuttaman politiikan välineenä valtioiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen kohdetta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja ottaen huomioon, että samanaikaiset tapahtumat muokkaavat toisiaan. Kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoituksena on löytää tai paljastaa tosiasioita tai uusia näkökulmia. Ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä muodostetaan perehtymällä ja analysoimalla lähdeaineistoa.<sup>132</sup> Tässä kvalitatiivisessa tutkimuksessa analysoidaan Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa Suomen strategia-asiakirjoista, selonteista ja raporteista koostuvan tutkimusaineiston perusteella.

Tutkimusaineistoa analysoidaan systemaattisesti ja objektiivisesti sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysin tarkoituksena on tuottaa tutkittavasta ilmiöstä sellainen kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa, jotta sen perusteella kyetään tekemään mielekkäitä johtopäätöksiä. Kvalitatiivinen sisällönanalyysi voidaan jakaa tieteellisen päättelyn logiikan perusteella induktiiviseen, deduktiiviseen ja abduktiiviseen analyysiin. Toinen tapa jakaa kvalitatiivinen sisällönanalyysi on tarkastella sitä teorian merkityksen kautta, jolloin sisällönanalyysimallit ovat aineistolähtöinen, teoriaohjaava ja teorialähtöinen analyysi.<sup>133</sup>

Tutkimuksen tekemisen yhtenä ongelmana voidaan nähdä se, ettei objektiivisia havaintoja ole olemassa, sillä tutkimuksessa käytetyt käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmät ovat tutkijan ennakkokäsityksen mukaisia.<sup>134</sup> Teoria ja tutkimusasetelma viestivät siitä, miten tutkija ymmärtää tutkittavan ilmiön osana suurempaa kokonaisuutta. Tutkijan tekemät periaatteelliset valinnat eli tutkimusstrategia ilmentää tutkijan kokemukseen perustuvaa ennakkokäsitystä

<sup>130</sup> Sipilä & Koivula 2013, s. 45.

<sup>131</sup> Lähdesmäki & Hurme & Koskimaa & Mikkola & Himberg 2009.

<sup>132</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2003, s. 151–157; Sipilä & Koivula 2013, s. 45–46.

<sup>133</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.103.

<sup>134</sup> Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009; Tuomi & Sarajärvi 2009, s. 95–100.

tutkittavasta ilmiöstä.<sup>135</sup> Ennakkokäsitys tutkittavasta ilmiöstä on välttämätön, sillä uudet tieteelliset havainnot syntyvät silloin, kun tutkimus perustuu johtajatuokseen, jonka perusteella sisällönanalyysi on mahdollista suunnata tutkimuksen kannalta tärkeiksi oletettuihin seikoihin.<sup>136</sup>

Abduktiivinen päättely alkaa usein tutkijan epämääräisistä havainnoista tai intuitiivisesta ennakkokäsityksestä tai johtajatuoksesta ja etenee kohti todennäköisintä mahdollista selitystä tarkasteltavalle ilmiölle. Abduktiivinen päättely muistuttaa päivittäisen päätöksenteon prosessia, jossa pyritään parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen käytettävissä olevalla tiedolla. Induktiiviselta päättelyltä edellytetään, että aihetta valottavat todisteet ja havainnot ovat melko täydellisiä ja joko positiivisia tai negatiivisia. Abduktiivinen päättely puolestaan on luovaa, intuitiivista, jopa käänteentekevää ja mahdollistaa siksi uusien tieteellisten havaintojen tekemisen. Suhteessa induktiiviseen päättelyyn abduktiivisen päättelyn selittäminen ja havainnot voivat vaikuttaa puutteellisilta.<sup>137</sup>

Teoriaohjaava tutkimus rakentuu abduktiiviselle päättelylle, jolloin tutkimusaineistosta tehdyille havainnoille etsitään tulkintojen tueksi teoriasta vahvistusta tai selitystä.<sup>138</sup> Tutkijalle on kriisinhallintakokemuksen ja palvelustehtävien perusteella muodostunut ennakkokäsitys kriisinhallinnan merkityksestä ja roolista osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tutkimusasetelma on tulosta tutkijan ilmiötä koskevan ennakkokäsityksen ohjaamasta monipuolisesta perehtymisestä kansainvälisen politiikan teorioihin ja lähdeaineistoon sekä tieteenfilosofisista valinnoista. Tämä kvalitatiivinen tutkimus on toteutettu abduktiiviseen päättelyyn perustuvaa teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä käyttäen. Sisällönanalyysiä ei ole tehty suoraan teoriaan perustuen, vaan teoria selittää ja vahvistaa aineistosta nousevat havainnot ja ennakkokäsityksiin perustuvat tulkinnat. Teoreettinen viitekehys ja tutkimusasetelma, jossa yhdistyvät tutkijan ennakkokäsitys ja kansainvälisen politiikan tutkimuksen teoria ja tieteenfilosofiset valinnat, on esitetty kuvassa 1.

Valtion toimijuus, kansainvälinen järjestelmä, kansalliset tavoitteet, kansallinen identiteetti, kansallinen intressi ja strategia perusteluineen ovat käsitteitä, joiden ymmärtämisen perusteella tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu. Keskeistä on strategia-asiakirjojen hyväksyminen ilmentämään Suomen maailmankuvaa, kansallisia tavoitteita ja kansallista identiteettiä. Tutkimusasetelma ilmentää tutkimuksen konstruktivistista viitekehystä. Koko-

<sup>135</sup> Lähdesmäki & Hurme & Koskimaa & Mikkola & Himberg 2009.

<sup>136</sup> Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009; Grönfors 1982, s. 33–37.

<sup>137</sup> Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009; *Butte College:n verkkosivut*

[<http://www.butte.edu/departments/cas/tipsheets/thinking/reasoning.html>], viitattu 28.10.2014.

<sup>138</sup> Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009; Tuomi & Sarajarvi 2009, s. 99.

naisvaltaisesta kriisinhallinnasta ilmiönä muodostetaan tutkimusasetelman mukainen teoreettiseen viitekehykseen perustuva ymmärrys. Tämä mahdollistaa kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta Suomen strategia-asiakirjojen perusteella välittyvän merkityksen kriittisen tarkastelun. Kokonaiskuvan muodostamiseksi tutkittavaa ilmiötä on lähestytty tarkastelemalla ilmiön merkitystä osakokonaisuuksien kautta. Tarkastelu on toteutettu analysoimalla tutkimusasetelman mukaisesti Suomen toimijuutta tasoittain. Tutkimusasetelma itsessään ilmentää tutkimuksessa toteutettua analyysia ja tutkimuksen rakennetta.

Suomen suurstrategian tasolla kansalliset tavoitteet perustuvat Suomen strategia-asiakirjojen abduktiiviseen sisällönanalyysiin, sillä Suomella ei ole virallista doktriinia. Samalla strategia-asiakirjoista on sisällönanalyysin perusteella muodostettu käsitys Suomen maailmankuvasta, asemasta osana kansainvälistä järjestelmää sekä perusarvoista. Tutkimusasetelman mukaisesti näiden ymmärretään ilmentävän Suomen strategian perusteluita, jolloin Suomen kansallisen identiteetin vaikutus Suomen toimijuuteen on voitu abduktiivisen päättelyn keinoin löytää.

Vastaavalla tavalla on etsitty Suomen keinoja toimia osana kansainvälistä järjestelmää analysoimalla strategia-asiakirjoja. Abduktiivisen sisällönanalyysin avulla on muodostettu käsitys Suomen strategiasta eli politiikasta ja kansallisista intresseistä, joiden avulla kansalliset tavoitteet voidaan saavuttaa toimimalla kansallisen identiteetin edellyttämällä tavalla. Tämän jälkeen on siirrytty tarkastelemaan kokonaisvaltaista kriisinhallintaa Suomen strategisena välineenä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan analysointi on edellyttänyt sen kytkemistä länsimaiseen kriisinhallintatraditioon, mikä puolestaan on edellyttänyt suomalaisen sodan kuvan tarkastelua. Tämän jälkeen abduktiivisen päättelyn keinoin on kyetty analysoimaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan, kansallisten tavoitteiden, kansallisten intressien ja kansallisen identiteetin yhteyttä ja vuorovaikutusta. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan merkitys kansallisten intressien toteuttamisessa on mallinnettu sotilaallisen suunnitteluprosessin tarjoamaa työkalua hyödyntäen kriisinhallintaoperaation perusrakenteeksi. Kaikkien käsittelylukujen lopussa esitetään johtopäätöksiä keskeisimmät havainnot, joiden perusteella yhdistelmäluvussa on muodostettu vastaus tutkimusongelmaan.

Periaatteessa tämä tutkimuksen toteutus voidaan ymmärtää osaksi operatiivisen suunnitteluprosessin vaiheita yksi ja kaksi. Vaiheessa yksi (suunnittelun käynnistäminen) asetetaan vaatimukset operatiivisen suunnittelun toteuttamiselle ja määritetään yleiset suunnitteluperusteet sekä reunaehdot. Vaiheessa kaksi (suunnitteluperusteiden määrittäminen) arvioidaan tilannetta ja määritetään, mitä on saatava aikaiseksi. Operatiivisen suunnitteluprosessin tarkoituksena on varmistaa ideointi ja luovuus, mutta samalla myös varmistaa tarvittava kansallinen ohjaus.



Kansallisen ohjauksen kannalta keskeistä on määrittää poliittiset ja strategiset päämäärät.<sup>139</sup>

Tarve kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansalliselle ylimmän tason suunnittelulle on tunnettu ja ilmenee tämän tutkimuksen tarkoituksena. Tämän tutkimuksen johdanto- ja metodologialuku voidaan käsittää suunnitteluprosessin ensimmäisen vaiheen toteuttamiseksi. Vastavasti luvuissa kolme, neljä ja viisi arvioidaan Suomen tilannetta osana kansainvälistä järjestelmää ja määritetään mitä kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla on saatava aikaiseksi. Tässä tutkimuksessa Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallinta mallinnetaan operatiivista suunnitteluprosessia hyödyntämällä.

---

<sup>139</sup> Pääesikunta 2009, s. 4-2-4-3.

### 3. SUOMI OSANA KANSAINVÄLISTÄ JÄRJESTELMÄÄ

*”Vasta kun tiedämme mitä tarvitsemme ja haluamme, voimme valita miten ja kenen kanssa on viisainta toimia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.”<sup>140</sup>*

Tässä luvussa muodostetaan Suomen strategia-asiakirjojen perusteella ymmärrys siitä, mitä Suomi tarvitsee ja haluaa. Tämän tiedostaminen on edellytys sille, että voidaan siirtyä tarkastelemaan kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen käytössä olevia keinoja ja välineitä. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaisesti Suomen kansalliset tavoitteet perustuvat Suomen maailmankuvaan ja perusarvoihin. Suomen kansallisilla tavoitteilla vaikutetaan kansainväliseen järjestelmään. Suomen kansalliset tavoitteet muodostavat Suomen doktriinin ja ilmentävät Suomen kansallista identiteettiä suurstrategiaan liittyvän kerronnan kautta. Luvun lopussa johtopäätöksissä vastataan tutkimuskysymykseen, miten Suomi perustelee strategiansa.

#### 3.1 Suomen maailmankuva

Seuraavaksi tarkastellaan, miten Suomi strategia-asiakirjojen perusteella ymmärtää kansainvälisen toimintaympäristönsä. Tämä on tutkimusasetelman mukaisesti Suomen maailmankuva. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettelyn tuotteena rakennettava selontekoa on 1990-luvulta alkaen pidetty merkittävänä linjanvetäjänä ja poliittisena tahdonilmauksena, joka alistetaan sekä parlamentaariselle asiantuntijakeskustelulle että kansalaismielipiteen ja median arvioitavaksi. Selontekomenettelyssä voidaan kuitenkin nähdä heikkouksia kuten epäloogisuus, tietynlainen resurssien jakoon liittyvä kilpailu turvallisuusnäemyksistä, toimintaympäristön nopeat muutokset ja valmistelurakenteen erikoisuus.<sup>141</sup> Vakioituneena ja aikaa hyvin kestäneenä menettelytapana selonteko on totuttu näkemään Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan doktriinina, mutta kokonaisvaltaisiin kysymyksiin Suomen tavoittelemasta asemasta ja kansallisen identiteetin merkityksestä se ei anna vastauksia. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa ei tarkastella ainoastaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa, vaan se huomioidaan yhtenä keskeisenä toimintaympäristön kuvauksena ja tavoitteita määrittävänä poliittisena strategia-asiakirjana.

<sup>140</sup> Ulkoasiainministeriö 2014, s. 6.

<sup>141</sup> Limnell 2008, s.1 ja s. 3–7.

Suomen ulkopolitiikan vaikuttavuus edellyttäisi toimintojen nykyistä parempaa yhteensovittamista. Koordinoinnin ja selkeyttämisen tarve on nähtävissä muun muassa tarkasteltaessa ministeriöiden strategioita, ohjelmia, selontekoja, katsauksia ja valtioneuvoston periaatepäätöksiä. Näitä asiakirjoja on laadittu ja voimassa yli 300 kappaletta. Tämä huomioiden ei ole yllätys, että asiakirjojen muodostama kokonaisuus näyttäytyy koordinoimattomana ja jäsenyttömänä.<sup>142</sup> Nykyisten voimassaolevien strategioiden sijaan valtionhallinnon ohjaaminen tulisi toteuttaa muilla kuin strategioiksi kutsuttavilla asiakirjoilla. Tarve kyetä määrittämään politiikan suuntalinjat pidemmälle aikavälille selittää asiakirjojen nimeämisen strategioiksi. Nykyinen nimeämiskäytäntö johtaa epä johdonmukaisuuksiin eikä ole kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen.<sup>143</sup>

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa todetaan, että globalisaation myötä kansallinen ja kansainvälinen keskinäisriippuvuus lisääntyy.<sup>144</sup> Sama ajatus esitetään myös Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012:ssa toteamalla, että Suomen kehitys on voimakkaasti kytkeytynyt globalisaatioon ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Tästä johtuen turvallisuuskysymykset ovat moniulotteisia ja edellyttävät laaja-alaisen turvallisuuskäsitteen hyödyntämistä. Globalisaatiosta johtuva keskinäisriippuvuus tarkoittaa sitä, että Suomi on taloudestaan, yhteiskunnallisesta kehityksestään ja turvallisuudestaan päättäessään riippuvainen muista.<sup>145</sup> Keskinäisriippuvuuden lisääntyessä valtioiden sisäinen ja ulkoinen turvallisuus kuuluvat yhä tiiviimmin yhteen.<sup>146</sup>

Laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan, koska Suomen turvallisuus on yhteydessä kansainväliseen kehitykseen, jossa useat turvallisuusongelmat ja uhkat ovat valtioiden rajat ylittäviä. Kansainvälinen toiminta on Suomen turvallisuuden kannalta elintärkeää ja samalla osa kaikkia toimintoja. Euroopan unionin jäsenyys mahdollistaa Suomelle turvallisuusympäristöönsä vaikuttamisen. Keskeistä tässä vaikuttamisessa ovat kriisinhallintaoperaatiot ja jäsenmaiden yhteistoiminta sekä terrorismin torjunnassa että luonnonkatastrofien ja suuronnettomuuksien yhteydessä.<sup>147</sup> Suomen maailmankuvaan sisältyy ymmärrys siitä, että YK on säilyttänyt asemansa kansainvälisen järjestelmän normiston luoja, neuvottelufoorumina, toimijana ja kansainvälisen oikeuden toimeenpanijana. Suomi osallistuu YK:n toimintaan aktiivi-

<sup>142</sup> Valtiovarainministeriö 2014, s. 16.

<sup>143</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014, s. 51.

<sup>144</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*, s. 3.

<sup>145</sup> VNS 6/2012 vp, s. 17.

<sup>146</sup> Valtioneuvoston kanslia 2014, s. 4.

<sup>147</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*, s. 11–12.

sesti vahvistaakseen monenkeskistä yhteistyötä ja kansainvälistä oikeutta. Tämän toiminnan nähdään tukevan Suomen turvallisuutta.<sup>148</sup>

Keskeisiä Suomen toimintaympäristössä vaikuttavia tekijöitä ovat väestönkasvu ja ilmastonmuutos. Väestönkasvu aiheuttaa paineita ympäristölle ja luonnonvaroilta sekä taloudellisille ja yhteiskunnallisille rakenteille. Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät sekä paikallisesti että globaalisti muun muassa luonnonkatastrofien ja jääalueiden sulamisen kautta. Väestönkasvu ja kehittyvien valtioiden talouskasvu yhdessä ilmastonmuutoksen kanssa aiheuttavat huolen niin raaka-aineiden ja energian-, kuin veden- ja ravinnonsaannista. Välttämättömiä hyödykkeitä koskeva kilpailu lisääntyy.<sup>149</sup>

Pitkällä aikavälillä Suomen on muutettava energiajärjestelmänsä lähes hiilineutraaliksi. Samalla Suomen on kyettävä turvaamaan energian toimitusvarmuus ja huolehdittava yhteiskunnan kilpailukyyn säilymisestä. Luonnonvaroja koskevaa kilpailua voimistaa biomassan ja mineraalien kasvava kysyntä. Suomessa energian ja materiaalin käyttö henkeä kohden on suurta verrattuna useimpiin EU-maihin. Syynä tähän on tuotantorakenne, sillä esimerkiksi Suomen metsä- ja metalliteollisuus vievät tuotteita globaalisti yli sadalle miljoonalle ihmiselle. Suomessa näiden alojen energia- ja materiaalitehokkuus ovat hyvällä tasolla. Ministeriöiden yhteisen toimintaympäristökuvauksen mukaan vihreä kasvu ja uusiutuviin luonnonvaroihin perustuva kestävä biotalous tarjoavatkin Suomelle uusia mahdollisuuksia.<sup>150</sup>

Suomen maailmankuvan perusteella konfliktit ovat mahdollisia ja turvallisuus voi heikentyä johtuen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen epätasaisuudesta, köyhyydestä, valtioiden sisäisistä konflikteista ja eriarvoisuudesta, demokratian ja ihmisoikeuksien loukkauksista sekä yhteiskuntien sisäisestä tilasta. Valtioiden taloudelliset ongelmat lisäävät yhteiskunnallista epävarmuutta. Näin ollen alueelliset ja paikalliset konfliktit sekä niiden seuraukset, kuten pakolaisvirrat ja humanitaariset ongelmat, säilyvät turvallisuuden haasteina. Hauraat valtiot tarjoavat toimintamahdollisuuksia myös ääriliikkeille, terrorismille ja järjestäytyneelle rikollisuudelle. Suomen maailmankuvaan sisältyy ymmärrys kriisien ja konfliktien muuttumisesta moniulotteisiksi. Suomi ymmärtää myös, että kriisinhallintaan osallistuminen saattaa edellyt-

<sup>148</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*, s. 13; VNS 6/2012 vp, s. 75.

<sup>149</sup> VNS 6/2012 vp, s. 17. Uusimpia strategisia raaka-aineita, jotka ovat tärkeitä tuotannolle ja sodankäynnille ja joista on niukkuutta, ovat kehittyneen elektroniikan valmistukseen käytettävät erikoismetallit. Myös jalometallit, timantit ja öljy ovat edelleen säilyttäneet strategisen merkityksensä. Näiden strategisten raaka-aineiden saatavuuden turvaaminen on valtioiden harjoittaman kansainvälisen politiikan yhtenä tavoitteena. On todennäköistä, että kilpailu strategisista raaka-aineista lisääntyy jatkossa. Suomen vientiin perustuvassa taloudessa näiden raaka-aineiden toimitusvarmuus on keskeistä ja saattaa edellyttää esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta toimia. Monet raaka-aineita tuottavat valtiot ovat poliittisesti epävakaita. Ks. Visuri 2011, s. 196–197.

<sup>150</sup> Valtioneuvoston kanslia 2014, s. 4.

tää kykyä osallistua uudenlaisiin operaatioihin. Tällaisia tarpeita voisivat edellyttää esimerkiksi EU-maiden sitoumus auttaa toisiaan terrori-iskujen ja suuronnettomuuksien vuoksi tai ebola-epidemian leviämisen estäminen.<sup>151</sup>

Suomessa rakennemuutos jatkuu ja julkinen talous on alijäämäinen. Talouden kasvunäkymät eivät ole erityisen lupaavia. Digitalisaatio muuttaa työelämää ja tarjoaa samalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Kansainvälistä työnjakoa koskien on nähtävissä, että Suomi erikoistuu toimintoihin ja tehtäviin, joissa tarvitaan osaamista ja luovuutta. Näin ollen koulutuksella ja tutkimuksella on keskeinen rooli kansallisen kilpailuedun varmistamisessa. Lähtökohdat näiden mahdollisuuksien hyödyntämiselle ovat Suomessa hyvät johtuen osaamisen ja innovaatiotoiminnan korkeasta tasosta.<sup>152</sup>

Teknologisesta kehityksestä ja sen mahdollistamasta globalisaatiosta johtuen ihmiset maailmanlaajuisesti ovat vaurastuneet. Suomen maailmankuvaan liittyen nähdään, että talouskasvua ylläpitävä teknologinen kehitys edelleen jatkuu, kunhan yhteiskunnat luovat riittävät mahdollisuudet ja kannusteet työnteolle ja yrittämiselle. Talouden kasvun nopeus vaihtelee jatkossa entistä enemmän, sillä maailmantalous ei ole ehtinyt sopeutua globalisaation haasteisiin, eikä nykyisillä instituutioilla kyetä löytämään kaikkia tarvittavia ratkaisuja. Avoimena demokraattisena yhteiskuntana Suomella arvioidaan olevan mahdollisuudet menestyä jatkosakin taloudellisesti. Menestyminen edellyttää globalisaatiosta ja teknologian kehityksestä johtuen korkeatasoista peruskoulutusta, jonka avulla muodostuu riittävän suuri innovaatiotoimintaan kykenevä joukko.<sup>153</sup> Suomen ymmärrys koulutuksen merkityksestä hyvinvoinnin takaajana liittyy tähän havaintoon. Globalisaatio ymmärretään tämän perusteella enimmäkseen positiivisena ilmiönä.

Suomi on poliittisesti ja taloudellisesti integroitunut osaksi länttä. Suomen omavaraisuusaste on alhainen, joten se on riippuvainen ulkomaankaupasta. Itämeri on nimenomaan ulkomaankaupan kannalta strategisesti keskeisin logistinen reitti. Globalisaatiokehityksestä huolimatta geopolitiikan ja lähialueen merkitys säilyvät, sillä energiariippuvuuden kasvaminen ja Itämeren alueen kehitys vaikuttavat suoraan Suomen asemaan. Lähialueella erityisesti Venäjän kehitys ja toiminta alueellisena, asemaansa vahvistamaan pyrkivänä globaalina toimijana vaikuttaa Suomeen.<sup>154</sup>

<sup>151</sup> Puolustusministeriö 2014, s. 6; VNS 6/2012 vp, s. 18.

<sup>152</sup> Valtioneuvoston kanslia 2014, s.4.

<sup>153</sup> Valtioneuvoston kanslia 2012, s. 9–11.

<sup>154</sup> Parlamentaarinen selvitystyöryhmä 2014, s. 7–9.

Keskinäisriippuvaisessa maailmassa kansallisen edun ajaminen sotilaallisin keinoin on aiempaa vaikeampaa. Mahdollisuudet sotilaallisen voiman käyttämiseen politiikan välineenä ovat vähentyneet, mutta sotilaallisella suorituskyvyllä on merkitystä vaikutusvallan välineenä.<sup>155</sup> Samalla kun sotilaallisen voimankäytön mahdollisuus säilyy, vaikuttamisen keinot monipuolistuvat. Valtion tulisi kyetä vastaamaan yhteiskunnan turvallisuudesta niin perinteisen sodankäynnin kuin erilaisten epäsuorien menetelmien käytön kohteeksi joutuessaan. Sotilaalliset konfliktit voivat jatkossa koskea kiistoja esimerkiksi poliittisesta vaikutusvallasta, logistista yhteyksistä, raaka-aineista, väestöryhmien asemasta ja luonnonvaroista sekä energiasta. Maantieteellisesti Suomi sijaitsee sotilasliiton rajalla ja Venäjän naapurina. Suomeen ei kohdistu sotilaallista uhkaa, mutta Suomi voi joutua mukaan konflikteihin lähialueellaan tai kansainvälisissä operaatioissa. Geopolitiikan ja toimintaympäristön lisäksi yhteiskunnan puolustukseen ja turvallisuuskysymyksiensä ratkaisuun vaikuttavat epävarma taloustilanne, julkistalouden ongelmat sekä asenne- ja arvomuutokset.<sup>156</sup>

Suomessa vakautta ja yhteiskuntarauhaa pidetään lähtökohtana kilpailukyvyn rakentamiselle. Jatkossa epävakaus ja kansan jakautuminen eriarvoisiin ja eri tavoin yhteiskunnassa toimiviin ryhmiin voi kuitenkin lisääntyä. Kotouttaminen nähdään yhteiskunnan eheyden kannalta tärkeänä. Suomessa tuloerot ovat kansainvälisesti tarkasteltuna edelleen pieniä, mutta nähtävissä on, että globaalisti tulo- ja varallisuuserot kasvavat maiden sisällä, kun samaan aikaan kehittyvät maat kurovat umpeen eroa kehittyneisiin maihin verrattaessa.<sup>157</sup> Voidaan ajatella, että mikäli tuloerojen kasvua ei kyetä hallitsemaan, saattaa seurauksena olla talouden ongelmia ja talouskasvun hidastumista. Tuloerojen kasvu ja talouden ongelmat saattavat omalta osaltaan lisätä kriisien mahdollisuutta.<sup>158</sup>

Suomi ymmärtää, että Venäjä on toiminut Ukrainassa niin kutsutun hybridisodankäynnin tavoin. Hybridisodankäynnissä on yhdistetty sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot, peiteoperaatiot, info-operaatiot, kyberhyökkäykset, taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen painostus, väestön sisäisten ristiriitojen lietsominen sekä epämääräisyyden ja epätasapainon luominen. Tästä johtuen kriisien alkamisen tunnistaminen on vaikeutunut ja toimintaympäristön uhat kohdistuvat kokonaisvaltaisesti koko yhteiskuntaan.<sup>159</sup>

<sup>155</sup> VNS 6/2012 vp, s. 18.

<sup>156</sup> Parlamentaarinen selvitystyöryhmä 2014, s. 7–8 ja s. 28. Asiakirja ei täsmennä mitä asenne- ja arvomuutoksilla tarkoitetaan.

<sup>157</sup> Valtioneuvoston kanslia 2014, s. 5.

<sup>158</sup> Valtioneuvoston kanslia 2012, s. 9.

<sup>159</sup> Parlamentaarinen selvitystyöryhmä 2014, s. 8; Puolustusministeriö 2014, s. 6.

Suomi ei kuulu Natoon, mutta arvioi omista lähtökohdistaan mahdollista jäsenyyttä ja huomioi Naton merkityksen eurooppalaisena turvallisuuspolitiikan toimijana.<sup>160</sup> Kansainvälisen tilanteen kehitys ymmärretään Suomessa siten, että Ukrainan kriisin myötä Nato keskittyy jatkossa enemmän yhteisen puolustuksensa kehittämiseen. Käytännössä tämän ymmärretään näkyvän Naton harjoitusten sisältöjen muuttumisena, valmiuden parantamisena ja lisääntyvänä läsnäolona Itämeren alueella.<sup>161</sup>

Suomen ymmärrys uhkamalleista on kaksijakoinen. Sekä strateginen isku että laajamittainen hyökkäys nähdään mahdollisina. Toimintaympäristön muutos ja lisääntyvä taloudellinen keskinäisriippuvuus edellyttävät kansainvälistä verkottumista, kumppanuuksia ja yhteistyötä, sillä pienillä valtioilla kuten Suomella ei ole kaikkia tarvittavia resursseja itsellään. Uhkien torjunnan ajatellaan edellyttävän kokonaisvaltaista toimintaa yhteiskunnan puolustamiseksi ja kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi. Kansainvälinen yhteistyö on tärkeää, mutta toimintaympäristö edellyttää itsenäistä puolustuskykyä. Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kannalta on olennaista säilyttää kansalaisten luottamus valtionhallintoon ja puolustusvoimiin.<sup>162</sup> Tämä korostaa maanpuolustustahdon merkitystä.

Kuten muissakin Suomen toimintaympäristöä kuvaavissa asiakirjoissa, myös ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsauksessa nostetaan esiin lisääntyvä keskinäisriippuvuus, geopolitiikan voimistuminen sekä kiistanalaisemmiksi muuttuvat arvot. Asiakirjan mukaan Suomen menestyminen kansainvälisessä yhteisössä edellyttää vahvaa ja vaikuttavaa ulkopolitiikkaa, sillä ulkopolitiikka on Suomen keino vaikuttaa omaan asemaansa. Tulevaisuuskatsauksen mukaan Suomen tavoitteet ovat Suomen vahva kansainvälinen asema, verkostoitunut kansallinen turvallisuus ja hyvinvointia ja kestävyyttä luova avoin yhteistyö. Näiden tavoitteiden turvaaminen ja vahvistaminen ohjaavat Suomen ulkopolitiikkaa ja kytkevät Suomen kansallisen edun ja kansainvälisen yhteistyön toisiinsa. Tämä ajatus tiivistetään tulevaisuuskatsauksessa seuraavasti: ”*menestyksensä ulkopolitiikan lähtökohtana on aina oltava selvä näkemys omista tarpeista*”.<sup>163</sup> Nykyisin valtio nähdäänkin Suomessa aiempaa enemmän mahdollistajana, jonka tehtävänä on puitteiden ja sääntöjen rakentaminen muiden yhteiskunnallisten toimijoiden tehtävien edellyttämällä tavalla.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> VNS 6/2012 vp, s. 75.

<sup>161</sup> Parlamentaarinen selvitystyöryhmä 2014, s. 13–14.

<sup>162</sup> Sama.

<sup>163</sup> Ulkoasiainministeriö 2014, s. 6–7. Ulkopolitiikalla katsauksessa tarkoitetaan turvallisuuspolitiikan, taloudellisten ulkosuhteiden, kehityspolitiikan ja muiden ulkopolitiikan osa-alueiden muodostamaa kokonaisuutta. Määrittely vastaa tämän tutkimuksen näkemystä.

<sup>164</sup> Valtioneuvoston kanslia 2014, s. 5.

Suomen maailmankuvaan sisältyy ymmärrys siitä, että ulkopoliitiikan tavoitteiden on tarvittaessa muokattava ulkoasiainhallinnon rakennetta ja voimavaroja, jotta se kykenisi paremmin edistämään Suomen etua. Suomea suuremmatkaan kansainväliset toimijat eivät voi käyttää voimavarojaan priorisoimatta. Toistenkin toimijoiden on keskityttävä tärkeimpiin toimintoihin ja toteutettava ne mahdollisimman hyvin. Priorisointi muodostaa toimijoiden strategian. Strategian ymmärretään lisäävän Suomen vaikuttavuutta ja mahdollisuuksia toimia kansallisten tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Tästä johtuen oikea-aikaisen ja analyyttisen tiedon merkitys ulkopoliittisen päätöksenteon tukena kasvaa.<sup>165</sup>

*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* antaa perusteet siinä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteiksi *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* määrittelee Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaamisen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitämisen. Muut strategia-asiakirjat täydentävät *Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa*.<sup>166</sup> Suomen kansalliset tavoitteet ovat näiden strategia-asiakirjoista saatujen tulosten mukaiset. Kansalliset tavoitteet muodostavat Suomen doktriinin, jonka perusteella Suomi pyrkii vaikuttamaan kansainväliseen järjestelmään.

### 3.2 Suomen perusarvot

Suomen perusarvot tai arvot ja niiden muuttuminen mainitaan useissa strategia-asiakirjoissa. Suomen perusarvoja, joiden turvaamisen kansainvälisessä järjestelmässä *Yhteiskunnan turvallisuusstrategiakin* määrittelee yhdeksi kansalliseksi tavoitteeksi<sup>167</sup>, ei kuitenkaan ole kirjattu strategia-asiakirjoihin. Siksi Suomen perusarvoja lähestytään Suomen perustuslain kautta. Perustuslaissa määritetään perusoikeudet, joiden voidaan perustellusti ymmärtää toimivan Suomen perusarvojen pohjana, sillä kuten luvussa kaksi on esitetty, valtio on sosiaalisen rakenteen muodostama. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeudet ilmentävät valtion arvopohjaa. Suomen perusarvot liittyvät EU:n ja YK:n perusarvoihin.

Suomen perusoikeuksiin kuuluu *yhdenvertaisuus*. Tällä tarkoitetaan sitä, että toista ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan, sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä yhdenvertaisuutta lain edessä. *Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen* tarkoittaa sitä, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa mielivaltaisesti

<sup>165</sup> Ulkoasiainministeriö 2014, s. 6.

<sup>166</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*, s. 5. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka määrittelee samat kokonaisuudet ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmiksi tehtäviksi, ks. VNS 6/2012 vp, s. 73.

<sup>167</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*, s. 5.



puuttua. *Uskonnon ja omantunnon vapaus* mahdollistaa jokaiselle uskonnon ja omantunnon vapauden. *Sananvapauteen* sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä vapaasti. *Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus* mahdollistaa sen, että jokaisella on yhdistymisvapaus. Myös *vaali- ja osallistumisoikeudet, omaisuuden suoja, siviittelliset oikeudet, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus työhön ja elinkeinovapaus, oikeus sosiaaliturvaan, vastuu ympäristöstä, oikeusturva* sekä ymmärrys siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, kuuluvat perusoikeuksiin.<sup>168</sup> Perusoikeudet voidaan laajemmin ymmärrettynä nähdä arvoina, joihin Suomen näkökulmasta tarkasteltuna myös valtioiden välisen kanssakäymisen tulisi nojautua. Esimerkiksi yhdistymisvapaus voisi tarkoittaa, että Suomella on oikeus itsenäisesti päättää kuulumisesta Euroopan unioniin. Vastaavasti oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voisi tarkoittaa, että Suomen aluetta eivät toiset valtiot saa loukata.

Perusoikeuksien tarkastelun perusteella voidaan todeta, että tasa-arvo ja kaikkien oikeudenmukainen kohtelu kuuluvat Suomen arvoihin. Tästä johtuen lupauksien ja sopimuksien pitämisestä sekä täsmällisyyttä pidetään tärkeinä. Perinteisiä suomalaisia arvoja edustavat myös työnteko, ahkeruus, vaatimattomuus ja muiden huomioon ottaminen.<sup>169</sup>

Euroopan unionin perusarvot ovat ihmisarvon ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo ja oikeusvaltio. Euroopan unionin jäsenvaltioille ominaista on moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuullisuus sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo. Euroopan unioniin kuuluvien valtioiden tulee tunnustaa nämä arvot.<sup>170</sup> Suomen perustuslaissa määritettyjen perusoikeuksien ja Euroopan unionin perusarvojen välillä ei ole ristiriitoja.

YK:n jäsenenä Suomi noudattaa YK:n periaatteita, päämääriä ja arvoja. YK:n periaatteita ovat peruskirjan mukaan esimerkiksi ihmisen perusoikeudet, ihmisyyksilön arvo ja merkitys, miesten ja naisten sekä kansakuntien yhtäläiset oikeudet ja suvaitsevaisuus.<sup>171</sup> YK:n vuosittain julistuksen mukaan perusarvoja ovat vapaus, tasa-arvo, solidaarisuus, suvaitsevaisuus, kunnioitus luontoa kohtaan ja jaettu vastuu.<sup>172</sup> Kuten Euroopan unionin perusarvot, myös YK:n perusarvot täydentävät Suomen arvopohjaa, jotka vaikuttavat strategian perusteluiden muodostumiseen.

<sup>168</sup> *Suomen perustuslaki*.

<sup>169</sup> *Infopankki* [<http://www.infopankki.fi/fi/tietoa-suomesta/perustietoa-suomesta/kulttuurit-ja-uskonnot-suomessa/suomalainen-tapakulttuuri>]. Viitattu 7.1.2015.

<sup>170</sup> *Euroopan unionin verkkosivut* [[http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives\\_fi.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_fi.htm)]. Viitattu 7.1.2015.

<sup>171</sup> *Asetus Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan voimaansaattamisesta* (1/1956).

<sup>172</sup> *United Nations Millennium Declaration* 2000, s. 2.

### 3.3 Suomen strategian perustelut

*”Teillä on täällä Skandinaviassa maailman parhaiten toimiva yhteiskunta. Älkää hävittäkö sitä.”*<sup>173</sup>

Suomen strategian perusteluja käsiteltiin edellisissä alaluvuissa strategia-asiakirjojen perusteella. Tässä alaluvussa muodostetaan ja syvennetään ymmärrystä Suomen strategian perusteluista tutkimuskirjallisuuden ja muiden lähteiden avulla tutkimuksen teoreettinen viitekehys huomioiden. Keskeisin tarkastelua määrittävä tekijä on se, miten Suomen maailmankuva ja perusarvot muodostavat strategian perustelut. Sekä strategian perustelut että doktriini ilmentävät Suomen kansallista identiteettiä.

Edellisten alalukujen perusteella voidaan todeta, että Suomi on tietoinen lisääntyneestä toimijoiden keskinäisriippuvuudesta. Keskinäisriippuvuuden ymmärretään olevan seurausta globalisaatiokehityksestä, jonka muina seurauksina nähdään moniulotteiset, valtioiden rajat ylittävät turvallisuuskysymykset, Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden vahva kytkeytyminen toisiinsa sekä laaja-alaisen kansainvälisen yhteistyön tarpeellisuus. Suomi on selvillä myös väestönkasvun ja ilmastonmuutoksen sekä ääriliikkeiden, terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamista mahdollisista ongelmista. Lisäksi Suomi tiedostaa, että sotilaallisen voiman merkitys on säilynyt edelleen, vaikka vaikuttamisen ja painostamisen keinot ovat monipuolistuneet. Nykyisten turvallisuushkien ymmärretään kohdistuvan kokonaisvaltaisesti koko yhteiskuntaan, eikä vaikutuksen kohteena olemisen alkuhetkeä ole helppo tunnistaa. Strategia-asiakirjojen perusteella turvallisuuskysymysten ajatellaan liittyvän maailmanlaajui- seen kilpailuun raaka-aineista, hyödykkeistä, energiavarmuudesta ja taloudellisesta hyvinvoinnista ylipäätään. Myös erilaiset ilmastonmuutoksen ja väestönkasvun seuraukset nähdään Suomessa turvallisuuskysymyksinä.

Suomi näkee osallistumisen YK:n toimintaan vahvistavan kansainvälistä yhteistyötä ja oikeutta ja siten tukevan Suomen turvallisuutta. Kuten YK-jäsenyys, myös Euroopan unioni mahdollistaa Suomelle vaikuttamisen turvallisuusympäristöönsä osana suurempaa kokonaisuutta sekä tarjoaa mahdollisuuden toteuttaa kriisinhallintaoperaatioita, torjua kansainvälistä terrorismia sekä toimia yhdessä luonnonkatastrofien ja suuronnettomuuksien sattuessa. Naton ajatellaan keskittyvän jatkossa enemmän yhteisen puolustuksensa kehittämiseen, mutta Nato-suhde nähdään edelleen tärkeänä.

<sup>173</sup> Ks. *Helsingin Sanomat* 9.1.2015, ”Sachs kehuu ja varoittaa Pohjoismaita”, s. A26–A27.

Maailmankuvansa perusteella Suomi ymmärtää olevansa poliittisesti ja taloudellisesti integroitunut osaksi länttä. Suomi tiedostaa yhteiskuntansa hyvinvoinnin olevan riippuvan toimivasta ulkomaankaupasta ja kansallisesta kilpailukyvyistä. Suomi näkee vahvuuksinaan, joiden avulla se voi tuottaa yhteiskunnan hyvinvointia, muun muassa biotalouden kehitysnäkömät, digitalisaation jatkumisen, toimivan koulutusjärjestelmän sekä kansainvälisiä toimijoita houkuttelevan yhteiskunnan vakauden. Globalisaation ymmärtäminen enimmäkseen positiivisena ilmiönä liittyy tähän.

Globalisaatio voidaan nähdä erityisesti taloudellisen toiminnan yhdentymisenä, jota ohjaa tuottavuuden maksimointi. Suomen kansallinen identiteetti rakentuu oman ymmärryksen ja toisten näkemysten kautta myös suhteessa globalisaatioon esimerkiksi bruttokansantuotetta ja sen kasvua, talouden kilpailukykyä, tuotannon edellytyksiä, koulutustasoa, lainsäädäntöä, verotusta ja työvoimakustannuksia vertailtaessa. Myös Suomen kansallisen tuotannon lopputuotteet rakentavat kansallista identiteettiä.<sup>174</sup>

Yhteiskunnan vakauden korostaminen näyttäytyy osana pidempää jatkumoa. Suomen on tuotettava, ylläpidettävä ja markkinoitava kilpailukykyinen toimintaympäristö globaalin talouden toimijoille. Myös muissa Pohjoismaissa on omaksuttu ajattelu, jonka mukaan taloudellinen kasvu, sosiaalinen tasoitus ja demokratian laajentaminen tukevat toisiaan.<sup>175</sup> Erityisesti Ruotsin kansainvälisen toiminnan on nähty perustuvan näkemykseen ruotsalaisesta uudistusmielisyydestä, edistyksellisyydestä ja demokraattisuudesta – yhteiskuntamallista, joka maailman-kin mittakaavassa toimii ainutlaatuisen hyvin.<sup>176</sup> Pohjoismaiden melko kestävä asema kansainvälisessä taloudessa saattaa olla osoitus siitä, että niiden sosiaalinen malli on toimiva.<sup>177</sup> Euroopan finanssikriisin myötä voidaan kuitenkin todeta, ettei kansallisen hyvinvoinnin ja koulutusjärjestelmän tasa-arvoperiaate ole riittänyt turvaamaan talousjärjestelmän toimivuutta.<sup>178</sup> Suomen kansalliseen identiteettiin yhdistetään yleisesti valtiollisuutta ja itsenäisyyttä ilmentävät sanat kuten *perustuslaki*, *valtio*, *maanpuolustus*, *itsenäisyys*, *kotimaa* ja *vapaus* sekä muut sanat *luonto*, *koulu*, *työ* ja *terveys*.<sup>179</sup>

<sup>174</sup> Anttila 2007, s. 310. ”*Nokialand*” kuvaa Anttilan mukaan tuotannon lopputuotteen identiteetin rakentamiseen liittyvää ulottuvuutta. Matkapuhelimien tuotanto, yritysjohto, tuotemerkki ja tuotekehittely yhdessä rakensivat kansallista identiteettiä ja asemaa sekä lisäsivät Suomen näkyvyyttä. Ks. Anttila 2007, s. 310. Kansallisen vahvan, tunnetun ja edistyksellisen tuotteen kehittäminen ja vieminen voidaankin nähdä yhtenä konkreettisena politiikan välineenä (MEANS), jolla voidaan toteuttaa kansallisia intressejä (GOALS).

<sup>175</sup> Kettunen 2012, s. 90–91.

<sup>176</sup> Vogt 2012, s. 304.

<sup>177</sup> Väyrynen 2012, s. 287–288.

<sup>178</sup> Kettunen 2012, s. 94–95.

<sup>179</sup> Anttila 2007, s. 289.

Pohjoismainen ajattelu ilmentää Suomen perusarvoja ja maailmankuvaa. Kilpailukykyisen toimintaympäristön markkinoimiseksi Suomen on toimittava siten, että Suomesta välittyy muille toimijoille kuva pohjoismaisten perusarvojen mukaan toimivasta vakaasta ja toimivasta hyvinvointivaltioista, jolla on kaikki edellytykset osallistua maailman turvallisuuden ylläpitämiseen. Tämä kansallinen tavoite on osa Suomen doktriinia, mikä ilmenee suurstrategiaan liittyvää kerrontana ja ilmentää Suomen kansallista identiteettiä. Kansallista identiteettiä ilmaistaan muille toimijoille hyvinvointivaltioon liittyvällä kerronnalla, jossa edistyksellisyttä ja demokraattisuutta korostetaan. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarjoaa laajan keinovalikoiman Suomen kansallisen identiteetin ilmaisemiseen.

Suomen perusarvoissa tiivistyvät länsimaiselle, erityisesti pohjoismaiselle, demokraattiselle ja avoimelle yhteiskunnalle luonteenomaisiksi ymmärretyt ihanteet. Tällaisia ovat esimerkiksi vapaus, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, ihmisyksilön arvon merkitys, oikeudenmukaisuus ja oikeusvaltioperiaate sekä uudemmat arvot, kuten kunnioitus luontoa kohtaan, solidaarisuus, suvaitsevaisuus ja yhteisvastuullisuus. Myös perinteiset suomalaiset arvot, kuten ahkeruus, vaatimattomuus ja muiden huomioon ottaminen vaikuttavat omalta osaltaan Suomen toiminnan perusteisiin.

Taatakseen vaikuttavuutensa kansainvälisessä järjestelmässä Suomi toimii Euroopan unionin kautta. Samalla Suomi pyrkii rakentamaan kansallista identiteettiään globaalina toimijana esimerkiksi pyrkimällä profiloitumaan rauhanturvaamisen ja rauhanvälittämisen suurvaltana. Suomen toteuttama kehitysyhteistyö ylläpitää käsitystä suomalais-pohjoismaalaisesta hyvinvointivaltioista ja rakentaa Suomen kansallista identiteettiä.<sup>180</sup> Ajatus muuta maailmaa edistyneemmästä suomalaisesta tai pohjoismaalaisesta tasa-arvosta mahdollistaa Suomen kehitysyhteistyöhön osallistumisen osana globaalia oikeudenmukaisuuden edistämistä. Tällöin tasa-arvon edistäminen näyttäytyy kehitysyhteistyössä erityisesti suomalaisen osaamisen vientituotteena. Tasa-arvon edistämistä saatetaan hyödyntää ainakin osittain kehitysyhteistyöhön liittyvien taloudellisten pyrkimysten edistämisen välineenä.<sup>181</sup> Suomen kansallista identiteettiä ilmentävä suurstrategiaan liittyvä kerronta edellyttää, että kehitysyhteistyötä ei tehdä avoimesti kansallisista lähtökohdista, vaan kansalliset tavoitteet kätketään globaalin hyvinvoinnin edistämisen retoriikkaan. Tämä tekee Suomen kansallisten tavoitteiden määrittämisestä haastavaa.

---

<sup>180</sup> Vogt 2012, s. 298.

<sup>181</sup> Jauhola 2012, s. 315–316. Jauholan mukaan käsitys siitä, että Suomessa (ja Pohjoismaissa) tasa-arvo on saavutettu ja kehitysmaissa ei, oikeuttaa tasa-arvopoliittisen ja naisten oikeuksia edistävän työn osana kehityspoliittikkaa, mutta samalla tuottaa eroa suomalaisten ja kehitysmaiden naisten välille. Ks. Jauhola 2012, s. 324.

Euroopan unioniin liittyminen asemoi Suomen taloudellisesti ja poliittisesti länsieurooppalaiseksi kapitalistiseksi ja demokraattiseksi valtioksi.<sup>182</sup> Liittymisensä jälkeen Suomi toimi päämäärätietoisesti ja pyrki vaikuttamaan toimintaympäristöönsä. Sitten toiminta on näyttäytynyt yksittäisiin asioihin keskittymisenä, sopeutumisena ja tasapainon hakemisena ilman selkeitä kansallisia tavoitteita.<sup>183</sup> Linjattomuutena näyttäytyvä toiminta johtuu ainakin osittain Suomen kansallisten tavoitteiden ja globaalien markkinoiden tarpeiden ristiriidasta.<sup>184</sup> Rahoitusmarkkinat ja kansainväliset suuryritykset vaikuttavat merkittävästi poliittisiin päätöksiin.<sup>185</sup> Suomen kansallisten tavoitteiden ja globaalien markkinoiden tarpeiden välisenä näyttäytyvä ristiriita on seurausta kansalliseen identiteettiin sopimattomasta Suomen toimijuudesta, jota suurstrategiaan liittyvä kerronta ei tue. Tämä ilmenee vaikeutena määritellä kansalliset tavoitteet ja strategia.

Strategia-asiakirjat ilmentävät Suomen ymmärrystä YK:n asemasta kansainvälisen järjestelmän merkittävänä toimijana.<sup>186</sup> Näkemys YK:n merkityksestä Suomen ulkopoliitikalle ei ole uusi, sillä YK:n nähdään mahdollistavan Suomen ulkopoliittisten pyrkimysten edistämisen. Suomen merkitystä YK:lle ylikorostetaan, mikä on johtanut vääristyneeseen kuvaan Suomen painoarvosta YK:ssa – suomalaisia ei toimi riittävästi merkittävässä YK:n tehtävissä, jotta Suomi voitaisiin nähdä merkittävänä toimijana YK:n puitteissa. YK on merkittävä toimija kansainvälisessä järjestelmässä, mutta Suomen asema YK:ssa ei ole merkittävä.<sup>187</sup> Suomen suurstrategiaan liittyvässä kerronnassa sekä YK:n roolia kansainvälisenä toimijana että Suomen merkitystä YK:lle korostetaan, sillä YK mahdollistaa Suomelle perusarvoihin ja maailmankuvaan perustuvan kansallisen identiteetin mukaisen toimijuuden. Kun Suomen kansalliset tavoitteet ovat YK:n tavoitteiden mukaisia, Suomen toiminta on helpommin perusteltavissa.

Kylmän sodan aikana marginaalisuus – Suomen erityinen asema pienenä ja puolueettomana maana – muodostui hyveeksi ja Suomen ulkopoliitikan lähtökohdaksi. Marginaalisuus on ilmentynyt pienuuden ja uhmakkuuden yhdistymisenä uskoksi Suomen kykyyn selviytyä yksin kaikkia vastaan. Kylmän sodan päätyttyä Suomi pyrki olemaan keskeinen vaikuttaja Euroopan unionin ytimessä. Tavoitteen saavuttamisen nähtiin edellyttävän marginaalisuuden eli Suomen sijainnin ja kylmän sodan ajalta periytyvän erityisaseman hyödyntämistä. Nykyisin Suomessa ymmärretään, että päätöksenteon marginaaliin tai ytimeen kuuluminen riippuu kan-

<sup>182</sup> Väyrynen 2012, s. 289.

<sup>183</sup> Sama, s. 280–281.

<sup>184</sup> Sama, s. 283–284.

<sup>185</sup> *Helsingin Sanomat* 9.1.2015, ”Eurooppa tuhlaa aikaansa Kreikkaan”, s. A26–A27.

<sup>186</sup> Ks. esimerkiksi *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*, s. 13; VNS 6/2012 vp, s. 75.

<sup>187</sup> *Helsingin Sanomat* 28.10.2012, ”YK suhde kaipaa tuuletusta”,  
[http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1351306346743]. Viitattu 13.1.2015.

sallisesta asemasta. Suomen kansallisen identiteetin rakentamisessa hyödynnetään edelleen marginaalisuuden ja erityisyyden diskurssia käyttämällä sitä joustavasti asiasta riippuen heikoutena tai vahvuutena. Marginaalisuus edellyttää vertaamista toisiin, niihin valtioihin, jotka ovat päätöksenteon ytimessä. Marginaalitoimijat voivat tulkita ja hyödyntää toiminnassaan marginaalisuutta kuten haluavat. Tästä johtuen marginaalitoimijoiden näkemykset voivat muodostua subjektiivisiksi.<sup>188</sup> Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa hyödynnetään marginaalisuutta korostamalla sen erityisyyttä; oikeamielisyyttä ja globaaliin hyvinvointiin tähtääviä tavoitteita.

Suomen doktriinin puuttuminen ja kansallista identiteettiä ilmentävän suurstrategiaan liittyvän kerronnan ristiriitaisuus näyttäytyy kansainvälisen järjestelmän toisille toimijoille epäloogisena toimintana, koska Suomen kansalliset tavoitteet eivät ole selkeitä. Toisten toimijoiden on esimerkiksi vaikea ymmärtää sitä, kun Suomi maailmankuvansa perusteella toteaa, että ainoa sotilaallinen uhka voisi kohdistua Venäjän taholta ja samalla kertoo, että Natoon liittyminen olisi tarpeeton provokaatio.<sup>189</sup>

Vuorovaikutus toisten kansainvälisen järjestelmän toimijoiden kanssa ilmenee kylmän sodan jälkeisenä aikana Suomen ymmärryksessä koskien uhkakuvia ja niiden muodostumista. Ymmärrys Suomen turvallisuudesta perustuu poliittisesti tehtyyn päätökseen tarkastella turvallisuutta laajemmin kuin perinteiset sotilaalliset uhkat sekä valintaan sisällyttää tarkasteluun yksilön ja ihmiskunnan turvallisuus valtion olemassaolon turvaamisen lisäksi. Suomi muodostaa oman turvallisuuskäsityksensä ja siihen liittyvät tavoitteensa. Suomen maailmankuvaan sisältyvät uhkakuvat ohjaavat Suomen strategian muodostumista niin päämäärien kuin keinojen osalta. Turvallisuuspolitiikan tarjoama keinovalikoima ei suoraan mahdollista uhkiin vaikuttamista. Esimerkiksi taloudelliset riskit tai ympäristöongelmat olisivat muilla kuin turvallisuuspolitiikan keinoilla ratkaistavissa. Laajennettu turvallisuuskäsitys edistää eri politiikkojen rajojen hämärtymistä.<sup>190</sup> Uhkakuvat muodostuvat Suomen maailmankuvan perusteella ja toimivat perusteluina strategian muodostamiselle. Suomen maailmankuvan perusteella muodostetut uhkakuvat ilmentävät poliittista päätöstä ja valintoja, joiden perusteella Suomen turvallisuuskäsitys muodostuu.

<sup>188</sup> Browning & Lehti 2007, s. 710–711.

<sup>189</sup> Raik & Aaltola & Pynnöniemi & Salenius-Pasternak 2015, s. 5.

<sup>190</sup> Raitasalo & Sipilä 2007, s. 1–2, s. 6 ja s. 9.

### 3.4 Johtopäätökset

*”Linjattomuudessaan Suomi jättää oman identiteettinsä määrittämisen muiden tehtäväksi. Siksi kykenemme vain reagoimaan mutta emme vaikuttamaan.”*<sup>191</sup>

Tässä luvussa on tarkasteltu Suomen strategian perustelujen muodostumista ja etsitty strategia-asiakirjoista vastausta tutkimuskysymykseen, **miten Suomi perustelee strategiansa**. Tutkimuskysymyksen asettelu edellyttää vastausta sekä siihen, miten perustelut muodostetaan että selvitystä siitä, mitkä asiat muodostavat perustelut Suomen toiminnalle.

Suomen kansainvälisen aseman määrätietoinen ja tavoitteellinen rakentaminen edellyttäisi kokonaisvaltaista, johdonmukaista ja tavoitteiltaan yhtenäistä toimijuutta, joka ilmenisi tiedostettuna suurstrategiana. Yksi tutkimuksen havainto on, että Suomelta puuttuu kokoava asiakirja, jossa Suomen halut ja tarpeet olisi kokonaisvaltaisesti määritetty. Strategioiden ja muiden toimintaa ohjaavien asiakirjojen suuresta määrästä johtuen Suomen suurstrategisen tason toiminta näyttäytyy ristiriitojen, erilaisten painotusten ja resurssikilpailun vuoksi epäjohdonmukaisena. Tässä luvussa maailmankuvan ja perusarvojen perusteella muodostetut strategian perustelut selittävät Suomen doktriinin muodostumisen Suomen tarpeiden osalta ja ilmentävät Suomen kansallisia tavoitteita. Suomen kansalliset tavoitteet muodostavat lähtökohdan kansainväliseen asemaan vaikuttamiselle Suomen kansalliseen identiteettiin sopivalla tavalla.

Jotta Suomen toiminta voi olla vahvaa ja vaikuttavaa, edellytetään selkeää näkemystä siitä, mitä Suomi tarvitsee. Tämä edellyttää oikea-aikaista tietoa, jotta toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin on mahdollista vaikuttaa. Suomen perusarvot vaikuttavat sekä kansallisten tavoitteiden (ENDS) määrittelyyn että osana strategian perusteluja erityisesti toiminnan toteuttamiseen (WAYS, MEANS) ja kansallisten intressien (GOALS) määrittämiseen. Suomen strategia määrittää miksi (kansalliset intressit, GOALS) ja miten (keinot, WAYS ja välineet, MEANS) toimitaan, jotta edistetään kansallisten tavoitteiden (ENDS) saavuttamista. Suomen strategian perustelut muodostuvat strategia-asiakirjojen ilmentämän maailmankuvan ja Suomen perusarvojen mukaisesti. Suomen strategia voidaan näin ollen ymmärtää Suomen perusarvoille ja maailmankuvalle rakentuvaksi suunnitelmaksi, jolla pyritään ohjaamaan tulevia tapahtumia, vaikuttamaan Suomen kansainväliseen asemaan ja rakentamaan kansallista identiteettiä halutulla tavalla.

---

<sup>191</sup> Mattlin, Kallio, Saloniemi-Pasternak, Wigell & Vihma 2012, s. 2.

Strategian perustelut ja strategia ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa toisiinsa. Perusarvoja käytetään julkisessa keskustelussa perusteluina tietyille poliittisille päätöksille, joita ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyen tehdään. Poliittiset päätökset ilmentävät Suomen arvoja ja maailmankuvaa sekä kansallista identiteettiä. Toisaalta kansallinen identiteetti vaikuttaa Suomen strategiaan ja sen perusteluihin. Tämä voi toisinaan näyttäytyä keinojen eli politiikan ja perustelujen ristiriitana tai epäjohdonmukaisuuksina. Suomen kansallinen identiteetti rakentuu Suomen toteuttaessa strategiaansa ja perustelemalla toimintaansa osana kansainvälistä järjestelmää.

Tiivistetysti vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voidaan todeta seuraavaa: Muuttuva maailma edellyttää määritettyjä ja kestäviä kansallisia tavoitteita (ENDS), joiden edistämiseksi Suomi toimii. Suomen maailmankuva ja perusarvot yhdistettynä toimintaympäristötietoisuuteen mahdollistavat kansallisiin tavoitteisiin perustuvan Suomen strategian muodostamisen. Suomen kansalliset tavoitteet ovat strategia-asiakirjojen analysoinnin perusteella 1) *Suomella on vahva kansainvälinen asema*, 2) *Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut*, 3) *Suomen avoimesti toteuttama yhteistyö luo hyvinvointia ja kestävyyttä*, 4) *Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu* 5) *Suomi edistää väestön hyvinvointia ja turvallisuutta* sekä 6) *Suomen yhteiskunta on toimiva*. Nämä kansalliset tavoitteet perustuvat Suomen maailmankuvaan ja perusarvoihin sekä rakentavat Suomen kansallista identiteettiä Suomen itseymmärryksen edellyttämällä tavalla. Kansallisia tavoitteita edistetään strategisella tasolla politiikan päämäärien eli kansallisten intressien (GOALS) avulla. Strategisen tason ulkopoliittikkaa (WAYS) toteutetaan käytännössä operatiivisella tasolla konkreettisilla välineillä (MEANS). Tämä edellyttää ajantasaista tietoa ja tilanneymmärrystä.



## 4. SUOMEN STRATEGIA – KEINOT JA KANSALLISET INTRESSIT

*”Nam et ipsa scientia potestas est.”*<sup>192</sup>

Edellisen luvun perusteella on muodostettu ymmärrys siitä, miten Suomi perustelee strategiansa – miten Suomen strategian perustelut rakentuvat ja mitä Suomi tarvitsee ja haluaa voidakseen vaikuttaa asemaansa kansainvälisessä järjestelmässä sekä rakentaakseen ja ilmaistakseen identiteettiään haluamallaan tavalla. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen perusteella edellisessä luvussa määriteltiin Suomen strategian perustelut ja muodostettiin Suomen kansalliset tavoitteet, joiden edistämistä Suomen strategian avulla tässä luvussa tarkastellaan.

Suomen strategian perusteluiden mukaiset, Suomen kansallisen identiteetin ja kansainvälisen aseman rakentamiseen tähtäävät toimet toteutetaan politiikan keinoin. Harjoitettava politiikka tavoitteineen eli keinot ja kansalliset intressit muodostavat yhdessä Suomen strategian. Suomen strategia on löydettävissä Suomen strategia-asiakirjoista. Niinpä Suomen politiikkaa ja kansallisia intressejä tarkastellaan strategia-asiakirjoja analysoimalla ja analyysiä syvennetään tutkimuskirjallisuuden avulla. Luvun johtopäätöksissä vastataan tutkimuskysymykseen, millainen on Suomen strategia. Tämän ja edellisen luvun perusteella saatujen vastausten jälkeen voidaan siirtyä tarkastelemaan kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, joka mahdollistaa strategian toteuttamisen käytännön toimintana. Teoreettisen viitekehyksen mukaisesti Suomen toimijuus ilmenee kansallisina intresseinä ja politiikkana, joilla se toteuttaa maailmankuvansa ja perusarvojensa mukaista strategiaa.

### 4.1 Suomen politiikka ja kansalliset intressit

Suomi on sitoutunut edistämään YK:n päämääriä, joten perusarvojen vaikutuksen lisäksi tämän tulisi näkyä politiikan tavoitteissa. Tiivistetysti YK:n päämäärät ovat kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, kansakuntien välisten ystävällisten suhteiden kehittäminen ja kansainvälisen yhteistyön aikaansaaminen koskien kansainvälisiä, taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä ja humanitaarisia kysymyksiä sekä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Näiden lisäksi YK:n päämääränä on yhdenmukaistaa kansakuntien toimenpiteet näiden päämäärien edistämiseksi.<sup>193</sup> YK:n päämäärien voidaankin nähdä sisältyvän hyvin Suomen kansallisiin tavoitteisiin (tai toisin päin) ja näin ollen vaikuttavan keinoihin eli politiikkaan, jolla

<sup>192</sup> Bacon 1597. ”Tieto itsessään on valtaa.”

<sup>193</sup> Asetus Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan voimaansaattamisesta (1/1956).

Suomi toimii. Näin ollen Suomen kaikkeen toimintaan liittyvä kansallinen intressi rakentuu YK:n päämäärien kautta ja ilmentää Suomen perusarvoja; **YK:n päämäärien edistäminen**. Tämä kansallinen intressi mahdollistaa Suomen toimijuuden kansainvälisessä järjestelmässä antamalla tukea ja perusteita päätöksenteolle. Samalla toimiminen YK:n päämäärien edistämiseksi rakentaa Suomen kansallista identiteettiä myönteisellä tavalla.

Suomen strategian perusteluista nousee esiin sekä perusarvoja että maailmankuvaa hyvin ilmentävä ymmärrys kestävän kehityksen ja turvallisuuden vahvasta yhteydestä. Kasvanut keskinäisriippuvuus vaikuttaa Suomen talouteen, yhteiskuntaan ja turvallisuuteen. Tämä näyttäytyy politiikkana, jolla pyritään edistämään ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen yhteen sovittamista. Suomi pyrkii löytämään yhteisiä keinoja hallita kestävään kehitykseen ja turvallisuuteen kohdistuvia haasteita.<sup>194</sup> **Kestävän kehityksen edistäminen** vie eteenpäin kaikkia kansallisia tavoitteita, mutta selkeimmin se liittyy tavoitteisiin *Suomen avoimesti toteuttama yhteistyö luo hyvinvointia ja kestävyyttä sekä Suomi edistää väestön hyvinvointia ja turvallisuutta*.

Strategian perusteluiden perusteella voidaan todeta, että Suomessa yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtiminen nähdään valtion tehtävänä. Yhteiskunnan varautuminen poikkeusoloihin perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen. Globalisaatio ja kansainvälisen järjestelmän muutos edellyttävät aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja kaikkia hallinnonaloja koskevaa turvallisuuden kehittämistä.<sup>195</sup> Poliitiikan keinoin toteutettava kansallinen intressi on siis laaja-alaisen **yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden edistäminen**. Tällä kansallisella intressillä edistetään ainakin kansallisia tavoitteita *Suomen yhteiskunta on toimiva ja Suomi edistää väestön hyvinvointia ja turvallisuutta*. Lisäksi voidaan havaita, että tämä kansallinen intressi vaikuttaa myös kansalliseen tavoitteeseen *Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu* sekä jossain määrin myös *Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut*. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuus tulkitaan nopeasti Suomen sisäiseksi asiaksi, mutta sen liittymäpinta kansallisten tavoitteiden kautta suurstrategiaan kytkee sisäisen turvallisuuden vahvasti ulkopoliittikan keinoin edistettäväksi kansalliseksi intressiksi. Tämä tarkoittaa, että Suomen poliittiset ratkaisut rakentavat Suomen kansainvälistä asemaa ja kansallista identiteettiä, eikä ratkaisujen seurauksia välttämättä tiedosteta. Suomen asema ja kansallinen identiteetti toisten toimijoiden kannalta tarkasteltuna on juuri sellainen, millaiseksi Suomen poliittiset ratkaisut sen rakentavat. Suomen toiminta suurstrategisella tasolla muodostuu näistä poliittisista ratkaisuksista ja ilmentää toisille toimijoille Suomen maailmankuvaa, perusarvoja ja kansallisia tavoitteita.

<sup>194</sup> VNS 6/2012 vp, s. 16–18.

<sup>195</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*, s. 3; Puolustusministeriö 2014, s. 9.

Puolustuspolitiikan ensisijaisena päämääränä nähdään strategian perusteluihin tukeutuen ennalta ehkäisevän kynnyksen muodostaminen ja kyky torjua sotilaallinen voimankäyttö sekä sillä uhkaaminen. Tämän nähdään edellyttävän kotimaista ja kansainvälistä yhteistyötä sekä suorituskkyisiä joukkoja ja joustavaa valmiudensäätelystä.<sup>196</sup> Kansainvälisen yhteistyön merkitys on lisääntynyt toimintaympäristön kehityksen, toisin sanoen Venäjän toimien seurauksena, mutta osittain myös sotilaalliseen maanpuolustukseen käytettävissä olevien resurssien vähenemisestä johtuen. Suomessa strategiaan sisältyy ajatus siitä, että kansallinen puolustuskyky on turvattava kaikissa tilanteissa.<sup>197</sup> Euroopassa muutkin valtiot tiivistävät puolustusyhteistyötään turvataksaan tarvittavat suorituskkyvyt sekä puolustukseen eurooppalaisia arvoja ja etuja.<sup>198</sup> Puolustuspolitiikalle on siis löydettävissä ainakin kaksi kansallista intressiä, jotka yleensä liitetään sotilaallisen maanpuolustuksen alle. Ensimmäinen on Suomen **tarve muodostaa sotilaallista voimankäyttöä ja painostusta ennalta ehkäisevä kynnys**. Tämä edellyttää suorituskkyisiä joukkoja, kansainvälistä yhteistyötä ja aitoa valmiutta. Toinen kansallinen intressi muodostuu halusta ja kyvystä käyttää joukkoja ja kansainvälisiä yhteistyöverkostoja sekä toteuttaa valmiudensäätelyn mahdollistamat toimet sotilaallisen hyökkäyksen torjumiseksi. Tämä kansallinen intressi on toisin sanoen **maanpuolustustahdon ylläpitäminen**. Tämänkin kansallisen intressin kautta rakennetaan Suomen kansainvälistä asemaa ja kansallista identiteettiä. Kuten yhteiskunnan turvallisuus, myöskään maanpuolustustahto ei kosketa vain Suomen sisäistä toimintaa, vaan se vaikuttaa osaltaan Suomen suurstrategisen tason toimintaan.

Tarve muodostaa sotilaallista voimankäyttöä ja painostusta ennalta ehkäisevä kynnys edistää kansallisia tavoitteita *Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut ja Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu* sekä jossain määrin, riippuen sotilaallisesta uskottavuudesta ja aktiivisuudesta, kansallista tavoitetta *Suomella on vahva kansainvälinen asema*. Kansallinen intressi maanpuolustustahdon ylläpitäminen puolestaan edistää lähinnä kansallista tavoitetta *Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu*, mutta jossain määrin sen voidaan ajatella vahvistavan *Suomen kansainvälistä asemaa*.

Strategian perustelut kuvailevat Suomen ymmärrystä siitä, että voimankäytön välineet ovat monipuolistuneet ja valtiollisen ja ei-valtiollisen vaikuttamisen raja on vaikeammin tunnistettavissa. Tilannekehityksen nopeuden, ennakoimattomuuden ja epävarmuuden vuoksi ennakkoarvotusaika on lyhentynyt. Toimintaympäristön muutoksen mukanaan tuomat uhkat kohdistuvat koko yhteiskuntaan ja siksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen ja

<sup>196</sup> Puolustusministeriö 2014, s. 7.

<sup>197</sup> Parlamentaarinen selvitystyöryhmä 2014, s. 13–14.

<sup>198</sup> Puolustusministeriö 2014, s. 9.

huoltovarmuus ovat tärkeitä.<sup>199</sup> Näihin haasteisiin vastaaminen edellyttää kokonaisvaltaista ja verkostoitunutta toimintatapaa sekä kykyä reagoida toimintaympäristössä havaittuihin muutoksiin. Kansainvälinen yhteistyö korostuu toimintaympäristön muutoksien havainnoinnissa.<sup>200</sup> Tästä johdettuja politiikan avulla toteutettavia kansallisia intressejä ovat **toimintaympäristössä tapahtuvan tilannekehityksen seuraaminen ja tarve turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja huoltovarmuus**. Näistä ensin mainittu kansallinen intressi edistää *Suomen itsenäisyyden, koskemattomuuden ja perusarvojen turvaamista, Suomen väestön hyvinvointia ja turvallisuutta* sekä jossain määrin myös *vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa ja linkittää Suomen kansallisen turvallisuuden muiden toimijoiden verkostoihin*. Tarve turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja huoltovarmuus puolestaan edistää *Suomen yhteiskunnan toimivuutta, väestön hyvinvointia ja turvallisuutta* sekä *Suomen kansallisen turvallisuuden verkostoitumista*.

Tiivistyvä puolustusyhteistyö mahdollistaa valtioiden tarvitsemien sotilaallisten suorituskyykyjen ylläpitämisen. Tämän vuoksi Naton ja Euroopan unionin puitteissa tapahtuvan ja kahdenvälisen puolustusyhteistyön, varsinkin Yhdysvaltojen ja Ruotsin kanssa, merkitys korostuu. Suomi osallistuu aktiivisesti puolustusyhteistyöhön, sillä aktiivisella toiminnalla Suomi pyrkii varmistamaan, että yhteistyö tukee Suomen kansallisia tavoitteita.<sup>201</sup> Sotilaallisen kansainvälisen kriisinhallinnan keskeisenä tavoitteena on tarve lisätä kustannustehokkuutta tehostamalla monikansallista yhteistyötä sekä suorituskyykyjen laadun parantaminen.<sup>202</sup> Euroopassa valtiot tiivistävät yhteistyötä turvatakseen tarvittavat suorituskyvyt sekä puolustaakseen eurooppalaisia intressejä. Tämän vuoksi osallistuminen Euroopan unionin ja Naton valmiusjoukkotoimintaan sekä harjoituksiin on tärkeää.<sup>203</sup>

Voidaankin sanoa, että strategian perusteluista nouseva ymmärrys tiivistyvän kansainvälisen puolustusyhteistyön tarpeellisuudesta muodostuu puolustuspolitiikan kansalliseksi intressiksi **osallistua kansainväliseen puolustusyhteistyöhön**. Kansainväliseen puolustusyhteistyöhön osallistumisen kansallinen intressi liittyy kuitenkin samalla moniin edellä esitetyistä kansallisista tarpeista, joten sinänsä ”pelkälle” osallistumiselle on nähtävissä perusteet. *Osallistumalla* vastaa kysymykseen *miten* kansallisia tavoitteita edistetään. Toisaalta kansainvälisyyden korostuminen saattaa olla seurausta siitä, että globalisaatiokehityksen vuoksi yksinäinen toimija ei kykene turvaamaan omaa asemaansa kansainvälisessä järjestelmässä. Tämäkin johtaa loogisesti kysymykseen siitä, voidaanko kansainvälistä ja kansallista toimintaa enää erottaa

<sup>199</sup> Parlamentaarinen selvitystyöryhmä 2014, s. 8.

<sup>200</sup> Puolustusministeriö 2014, s. 9.

<sup>201</sup> Sama.

<sup>202</sup> Parlamentaarinen selvitystyöryhmä 2014, s. 19.

<sup>203</sup> Sama, s. 9.

toisistaan. Voidaan myös kysyä, onko niiden erottaminen tarpeellista, kun molemmat toiminnot tähtäävät politiikkaa toimeenpantaessa samoihin kansallisiin tavoitteisiin. Kansainvälisyys on läsnä kaikissa yhteiskunnan toiminnoissa, myös niissä, jotka äkkiseltään vaikuttavat erityisen kansallisilta. Voidaan ajatella, että tätä tarkoitetaan keskinäisriippuvuuden lisääntymisellä.

Globalisaatiokehityksen vuoksi Suomella on tarve ylläpitää kansallista kilpailukykyään. Kilpailukykyä edistetään muun muassa rakentamalla ”tiedon ja osaamisen Suomea” osana hyvinvointiyhteiskuntaa. Tämä näyttäytyy hyvinvointinationalismina.<sup>204</sup> Nykyajan kilpaillussa markkinataloudessa tietoa tarvitaan kisassa toisia ihmisiä, yrityksiä ja valtioita vastaan. Tiedon hankintaa leimaa pyrkimys olla toisten toimijoiden edellä ja tarve näyttää toisten toimijoiden rinnalla kehittyneeltä. Tätä edistetään ottamalla nopeasti käyttöön uutta teknologiaa. Teknologisen determinismin ajatuksen mukaan yhteiskunnan kehitys riippuu tekniikan kehityksestä. Tarkasteltaessa yhteiskuntien kehitystä historian valossa näyttää kuitenkin siltä, että teknologinen kehitys on osa yhteiskuntaa ja kehittyy vuorovaikutuksessa muiden tekijöiden kanssa. Tekninen kehitys voi avata erilaisia mahdollisuuksia toiminnalle, mutta toteutus riippuu päätöksistä. Taloudelliset seikat näyttäytyvät tekniikkaa vahvempina vaikuttajina.<sup>205</sup>

Suomen tapauksessa kilpailukyvyn ylläpitäminen edellyttää koko pienilukuisen väestön kouluttamista, sillä kilpailukyvyn ylläpitämisen sijaan teknologian kehitys ja jatkuva muutos voivat johtaa eriarvoisuuden lisääntymiseen.<sup>206</sup> Kilpailukyvyn ylläpitäminen muokkaa Suomen kansallista identiteettiä ja samalla edistää Suomen kansainvälistä asemaa. **Kansallisen kilpailukyvyn varmistaminen** voidaan nähdä kansallisena intressinä, jolla edistetään ainakin *väestön hyvinvointia ja turvallisuutta sekä yhteiskunnan toimivuutta*. Kuten muidenkin kansallisten intressien edistämiseen, Suomen perusarvot vaikuttavat kilpailukyvyn varmistamisen toteuttamistapoihin. Kilpailukyvyn varmistaminen liittyy vahvasti Suomen taloudellisen hyvinvoinnin varmistamiseen.

Yhtä Suomen kansallista tavoitteista, *Suomella on vahva kansainvälinen asema*, on vaikea edistää suoraan. Tämä johtuu siitä, että kansainvälinen asema muuttuu jatkuvasti, on tulosta vuorovaikutuksesta toisten toimijoiden kanssa ja edellyttää vaikuttamista toisten toimijoiden asemaan, sillä vahva kansainvälinen asema toteutuu vain suhteessa toisiin toimijoihin. Muut Suomen kansallisista tavoitteista ovat sellaisia, joita Suomi voi pelkästään omalla toiminnallaan edistää. *Suomen vahva kansainvälinen asema* on seurausta muiden kansallisten tavoittei-

<sup>204</sup> Kettunen 2005, s. 437.

<sup>205</sup> Karvonen 1999.

<sup>206</sup> Karvonen 1998.

den onnistumisesta ja se määrittyy suhteessa toisiin toimijoihin ja toisten toimijoiden toimesta.

Kansallinen tavoite *Suomella on vahva kansainvälinen asema*, näyttäytyy kykynä toimia tai käyttää valtaa kansainvälisessä järjestelmässä. Nykyiset valtarakenteet tuottavat hierarkiaan ja johtosuhteisiin perustuvaa valtaa, mutta vallan vähiten tunnettu muoto, ”productive power”, syntyy hiljaisesti ja hajallaan toimivista rakenteista sekä riittävästä tilannetietoisuudesta. Tuottavan vallan rakenteet ovat usein tilapäisiä, spontaaneja ja muodostuvat tavoilla, joita viralliset rakenteet eivät kykene jäljittelemään. Tuottavan vallan käyttäminen edellyttää jatkuvaa tilannetietoisuutta.<sup>207</sup> Tuottava valta voisi mahdollistaa Suomen kaltaiselle pienelle valtiolle vahvan kansainvälisen aseman. Suomen kansainvälisesti vertailtuna pienet rakenteet, toiminnot ja yritykset mahdollistaisivat aloitteellisen, joustavan ja monipuolisen toiminnan tilaisuuden auetessa. Oikeiden tilaisuuksien havaitseminen edellyttäisi korkealuokkaista tilannetietoisuutta. **Tilannetietoisuuden ylläpitäminen** näyttäytyykin Suomen kansallisena intressinä tavoiteltaessa vahvaa kansainvälistä asemaa.

**Kansallisen kilpailukyvyn varmistaminen** edellyttää tuottavaa valtaa. Myös ajatus tiedon ja osaamisen Suomesta liittyy tähän. Sekä kilpailukyvyn varmistaminen että tuottava valta edellyttävät korkeaa tilannetietoisuutta. Tilannetietoisuutta tarvitaan päätösten tekemisen perustaksi, mutta myös mahdollisimman oikean maailmankuvan luomiseksi. Vanha ajatus siitä, että ”tieto itsessään on valtaa”<sup>208</sup>, näyttäisi edelleen pitävän paikkansa. **Tilannetietoisuuden ylläpitäminen** voidaan nähdä yhtenä keskeisenä Suomen kansallisena intressinä. Tarvittavan tiedon kerääminen ja käyttäminen ovat edellytyksiä sille, että Suomi kykenee toimimaan johdonmukaisesti sekä hyödyntämään havaittuja mahdollisuuksia. Tämä linkittyy myös suurstrategian tiedostamiseen sekä Suomen kansalliseen identiteettiin hyvinvointi- ja tietoyhteiskuntana sekä tiedon ja osaamisen Suomeksi. *Tilannetietoisuudella* on näiden lisäksi itsestään selvä merkityksensä Suomen sekä sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

*Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen* -loppuraportissa esitetään Suomen poliittisen tason tavoitteiksi kokonaisvaltaiselle kriisinhallinnalle 1) vakauden, turvallisuuden, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistuminen, 2) edistyminen ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksissä, 3) Suomen suotuista asemoituminen kansainvälisessä järjestelmässä (profiili, imago, vaikutusvalta), 4) keskeisten kansainvälisten suhteiden myönteinen kehittyminen, 5) kansallisen puolustuskyvyn vahvistuminen, 6) kansainvälisen rikollisuuden leviämisen ehkäisy ja 7) yhteiskunnan turvallisuuden ja

<sup>207</sup> Aaltola, Sipilä & Vuorisalo 2011, s. 13–14.

<sup>208</sup> Bacon 1597.

toimivuuden ylläpitäminen. Näiden tavoitteiden esittelyn yhteydessä tutkimusraportissa todetaan, että tavoitteiden määrittely ei ole yksiselitteistä.<sup>209</sup>

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusasetelma mahdollistavat edellä esitettyjen tavoitteiden tarkemman tarkastelun. Ensimmäiseksi havaitaan, että kaikki esitetyt tavoitteet kuvastavat Suomen perusarvoja ja näin ollen rakentavat Suomen kansallista identiteettiä perusarvojen edellyttämällä tavalla. Kolmannen tavoitteen voidaan nähdä sisältyvän kansalliseen tavoitteeseen *Suomella on vahva kansainvälinen asema*. Muut esitetyt tavoitteet voidaan ymmärtää kansallisiksi intresseiksi. Lisäksi voidaan todeta, että ministeriöiden yhteinen tutkimushanke on osoitus siitä, että ymmärrys ulkopolitiikan ja sisäpolitiikan yhteisvaikutuksista on kasvanut. Tutkimushankkeen voidaankin nähdä olleen yksi ensimmäisistä askelista kohti Suomen tiedostettua suurstrategiaa ja doktriinia.

*Ulkoasiainhallinnon strategiset prioriteetit* käsittelee Suomen ulkopolitiikan painopistealueita suunnittelukaudella 2014-2018. Painopistealueet, jotka vastaavat hyvin edellisessä luvussa muodostettuja kansallisia tavoitteita, ovat:

- lähialueet ja Euroopan turvallisuus
- EU:n toimintakyvyn ja yhteisen ulkopolitiikan vahvistaminen
- globalisaation hallinta ja monenkeskisen järjestelmän vahvistaminen
- taloudellisten ulkosuhteiden edistäminen
- köyhyyden vähentäminen, kestävän kehityksen, ihmisoikeuksien ja laaja-alaisen turvallisuuden edistäminen sekä
- joustava ja resurssitehokas ulkoasiainhallinnon toiminta ja palvelut<sup>210</sup>

Painopistealueiden edistämiseksi *Ulkoasiainhallinnon strategiset prioriteetit* esittää laajan listan tavoitteita, jotka tämän tutkimuksen valossa on ymmärrettävissä kansallisiksi intresseiksi. Keskeisimpiä tämän tutkimuksen kannalta näistä ovat:

- pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön tiivistäminen
- EU:n yhteisen ulko-, ja turvallisuus-, ja puolustuspolitiikan vahvistaminen
- Venäjän kehitykseen vaikuttaminen kahdenvälisesti sekä EU-tasolla ja monenkeskisesti
- kahdenvälisen sekä Euroopan unionin suhteiden syventäminen Yhdysvaltoihin
- Yhdysvaltojen tukeminen sen sitoutumisessa Euroopan vakauteen ja turvallisuuteen

<sup>209</sup> Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen, s.25–26.

<sup>210</sup> *Ulkoasiainhallinnon strategiset prioriteetit*.

- yhteistyön kehittäminen Naton kanssa
- EU:n yhtenäisyyden ja toimintakyvyn ylläpitäminen tukemalla kestävien ratkaisujen löytämistä talous- ja velkakriisiin
- YK-järjestelmän toimintakyvyn ja aseman vahvistaminen
- markkinoillepääsyn ja viennin edistäminen
- Suomen maakuvan vahvistaminen erityisesti Euroopan unionin ulkopuolisilla markkinoilla
- äärimmäisen köyhyyden ja eriarvoisuuden sekä konfliktien ja luonnonkatastrofien aiheuttaman kärsimyksen vähentäminen
- oikeusvaltion, demokratian, ihmisoikeuksien ja naisten aseman vahvistaminen
- rauhan ja vakauden edistäminen vahvistamalla Suomen roolia rauhanvälitystoiminnassa
- kansainväliseen siviili- ja sotilaalliseen kriisinhallintaa osallistuminen kansainvälistä vastuunkantoa osoittavalla tavalla
- kehitysmaiden kansainväliseen kauppaan osallistumisen edistäminen<sup>211</sup>

Edellä lueteltu lista vaikuttaa yleiseltä ja aikaa kestävältä sekä ilmentää Suomen perusarvoja ja kansallisia tavoitteita hyvin. Lista näyttäisi täydentävän strategia-asiakirjoista löydettyjä kansallisia intressejä erinomaisesti ja tuo Suomen strategiaan kaivattua konkretiaa.

## 4.2 Suomen strategian muodostuminen

Suomen politiikasta on tullut sen sisäisten sekä ulkopoliittisten ulottuvuuksien viitekehyksenä toimivan Euroopan unionin ja erityisesti globalisaatiokehityksen asettamien vaatimusten myötä mutkikasta ja moniulotteista. Ulkopoliitiikalla pyritään koordinoimaan eri toimintojen vaikutuksia, mutta samalla päätöksentekoprosessiin häviää toisinaan tieto siitä, missä ja kuka päätökset tekee. Huomattavaa on se, että nykyisin lähes kaikki politiikkalohkot näyttävät sisältävän ainakin jonkinlaisen ulkopoliittisen ulottuvuuden. Ministeriöt järjestävät omat ulkosuhdetoimintansa. Suomessa on havaittu se tosiasia, että perinteinen diplomatia on vain yksi ulkosuhteiden alue ja että ulkopoliitiikkaa on vaikea määritellä sen moniulotteisuuden vuoksi. Ulkopoliittista koherenssia eli eri politiikkasektorien toiminnan samansuuntaisuutta on vaikea saavuttaa. Suomen ulkopoliitiikan avoimuus ja erilaiset poliittiset ja maailmankatsomukselliset näkemykset osaltaan vaikeuttavat Suomen kansallisten tavoitteiden ja kansallisten intressien määrittämistä.<sup>212</sup> Voidaan ajatella, että vasta kylmän sodan päättymisen myötä Suomen ulkopoliittinen liikkumatila on kasvanut, joten kovin pitkää perinnettä kansallisten

<sup>211</sup> *Ulkoasiainhallinnon strategiset prioriteetit.*

<sup>212</sup> Vogt 2012, s. 300–301.



tavoitteiden määrittämän, puhumattakaan tiedostetun suurstrategian rakentamisen tarpeista muodostuvan ulkopoliitiikan tekemiselle ei ole. Toisaalta Suomi on itsenäistymisestään lähtien toiminut demokraattisesti ja rakentanut asemaansa kansainväliseen yhteistyöhön nojautuen. Tästä johtuen ulkopoliitiikan tavoitteellisuudella ja kansainvälisten suhteiden hoitamisella kansallisten intressien määrittämällä tavalla on ainakin Suomen itsenäisyyden mittaiset perinteet.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Suomen kansallista identiteettiä on kehitetty kohti länsimaista ja avointa globaalia valtiota sekä pyritty rakentamaan vahvaa kansainvälistä asemaa. Venäjän toiminta, jonka tavoitteena on horjuttaa Yhdysvaltojen tukeman liberaalin maailmanjärjestyksen kehittymistä, vaarantaa tämän kehityksen. Suomen verkostoituminen länteen vaikeutuu kylmän sodan tasolle, mikäli Suomen strategian perusteluissa painotetaan geopolitiikan paluuta, Venäjän kaupan merkitystä ja arktisen alueen tulevaisuutta. Tällöin keskitytään vain osaan Suomen kansallisista tavoitteista.<sup>213</sup> Suomen tulisikin kyetä muuttuvassa kansainvälisen politiikan toimintaympäristössä rakentamaan kansainvälistä asemaansa edelleen omista lähtökohdistaan. Pienenä valtiona Suomen toimijuus perustuu joustavuuteen, ketteryyteen ja innovatiivisuuteen. Keskeistä Suomen toimijuuden kannalta on nimenomaan kyky muodostaa kansallisiin tavoitteisiin ja perusarvoihin perustuva, mutta uudenlaista ajattelua edustava strategia.<sup>214</sup>

Yhdysvallat on siirtänyt toimintojaan kyberavaruuteen, jossa se on kehittänyt kyvykkyyksiään lähimpien kumppaniensa Iso-Britannian, Uuden-Seelannin, Australian ja Kanadan kanssa. Yhdysvaltojen etumatka kyberulottuvuudessa toimimisessa on seurausta yhtäältä keskeisten yhdysvaltalaisten digitaalialan yritysten osaamisesta sekä toisaalta siitä, että keskeiset digitaalisen maailman solmukohtien liittymäpisteet sijaitsevat Yhdysvalloissa. Finanssivirrat esimerkiksi kulkevat New Yorkin pankkijärjestelmän kautta, keskeiset innovaatiokeskukset sijaitsevat yhdysvaltalaisten yliopistojen lähistöllä ja tärkeimmät kansainväliset instituutiot sijaitsevat Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen kansalliseen identiteettiin kuuluu itseymmärrys kyberavaruuden ja tietoverkkojen solmukohtien tuottamasta globaalista suurvalta-asemasta. Läntinen verkostoihin perustuva valta perustuu erityisesti talouden päävaltimoiden turvaamiseen. Yhdysvallat on siirtänyt voimiaan strategisesti tärkeisiin tietoliikenteen solmukohtiin juuri tämän vuoksi. Verkostokyvykkyyksiä suunnitellaan ja tuotetaan Naton puitteissa. Koska Suomi ei kuulu Natoon, Suomen verkostoturvallisuuden kehittäminen vaatii muita keinoja.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Ks. Aaltola 2014.

<sup>214</sup> Aaltola 2011, s. 258 ja s. 273.

<sup>215</sup> Aaltola 2014.

Kyberturvallisuus edellyttää Suomelta yhteistoimintaa YK:n, Euroopan unionin, Naton ja usean muun järjestön kanssa sekä kahdenvälistä toimintaa eri valtioiden kanssa.<sup>216</sup>

Suomen kansainvälisen aseman rakentaminen edellyttää laaja-alaista ja aktiivista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen tulee kyetä vaikuttamaan kansainväliseen järjestelmään YK:n ja Euroopan unionin kautta sekä ylläpitämällä kahdenvälisiä suhteita keskeisiin kumppanivaltioihin kuten Yhdysvaltoihin, Pohjoismaihin ja Natoon. Suomen kannalta keskeistä on yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen. Ukrainan kriisin myötä tiedostetut sodan erilaiset epäsymmetrisetkin ulottuvuudet, niin sanotut hybridiuhkat, edellyttävät entistä määrätietoisempaa kansainvälistä yhteistyötä. Kokonaisturvallisuus linkittää turvallisuuden kansainvälisen yhteistyön kysymykseksi. Euroopan unionin jäsenyys tukee Suomea muissa kuin sotilaallisissa laajan turvallisuuden kysymyksissä.<sup>217</sup>

Suomen maailmankuvan perusteella taloudellisten ulkosuhteiden merkitys korostuu jatkossa entisestään. Tämä johtuu maailmanpolitiikan ja -talouden rakenteen muutoksesta, talouskriisin vaikutuksista ja arabimaista alkaneesta yhteiskunnallisesta murroksesta. Kehitysyhteistyöltä odotetaan selvempiä tuloksia, sillä kehitysyhteistyölle on maailman muutoksesta johtuen aiempaa enemmän toimintamahdollisuuksia. Suomen on kyettävä kohdentamaan ulkopoliittikkansa vaikuttavammin poliittisesti ja taloudellisesti merkittävälle alueille ja kyettävä kohdentamaan toimenpiteitä ketterästi tilannetietoisuuden perusteella havaittujen mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää entistä laajempaa ulkopoliitiikan välineistöä sekä avointa talous- ja kauppajärjestelmää, Suomen kahdenvälisiä suhteita kehittyviin maihin, pohjoismaista yhteistyötä ja ei-valtiollisten toimijoiden huomioimista.<sup>218</sup>

### 4.3 Strategian ja sen perusteluiden ristiriitaisuudesta

Koska kansalliset intressit rakentavat kansallista identiteettiä, sosiaalisen rakenteen eli kansalaisten tulisi tuntea ne strategian perustelujen kautta hyväksyttäviksi. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisten intressien ymmärretään olevan perusarvojen ja maailmankuvan kautta perusteltavissa. Tällöin perustelut kansallisille intresseille tulisi olla mahdollista löytää valtion strategia-asiakirjoista, jotka päätöksentekojärjestelmän tuotteina edustavat kansalaisia ja valtion kantaa. Mikäli kansalliset intressit eivät perustu perusarvoihin tai maailmankuvaan, ne voivat

<sup>216</sup> Ulkoasiainministeriö 2015a, s.19.

<sup>217</sup> Sama, s.18–19.

<sup>218</sup> *Ulkoasiainhallinnon strategiset prioriteetit.*

näyttäytyä siten kuin olisivat ristiriidassa kansallisen identiteetin kanssa, vaikka edistäisivätkin kansallisia tavoitteita.

Esimerkki strategian perusteluiden ja toiminnan välisestä ristiriidasta löytyy Saksasta. Vuonna 2010 Saksan liittopresidentti Horst Köhler antoi lausunnon, jossa hän kytki Saksan kaupalliset edut ja asevoimien kansainvälisen toiminnan toisiinsa. Asevoimien käyttö Afganistanissa ISAF- operaatiossa liittyi hänen mukaansa Saksan tarpeeseen turvata vapaat kauppareitit ja alueellisen epävakauden ehkäisemiseen. Epävakaus häytti Köhlerin mukaan Saksan ulkomaankauppaa ja sitä kautta työllisyyttä ja vähensi näin ollen Saksan rahatuloja. Vuonna 2010 lausunnon antamisen aikaan Saksalla oli operaatioon osallistujamaista kolmanneksi eniten joukkoja Afganistanissa, mutta kriisinhallintaoperaation suosio oli alhainen. Historiallisista ja perustuslaillisista syistä Saksan poliitikot olivat ylipäättään varovaisia terminologiassaan puhuessaan operaatiosta; konfliktia ei voinut kutsua sodaksi eikä osallistumisella voitu nähdä muita kuin yleisiä turvallisuuden rakentamiseen liittyviä syitä. Lausuntonsa seurauksena Köhler erosi toimestaan jouduttuaan kovan kritiikin kohteeksi.<sup>219</sup> Saksan taloudellinen etu ei sopinut Saksan kansalliseen identiteettiin kriisinhallinnan keinoin edistettäväksi kansalliseksi intressiksi.

Kansallinen intressi, Saksan kannalta tärkeän ulkomaankaupan toimivuuden ylläpitäminen, näytti Köhlerin arvion perusteella olevan edistettävissä osallistumalla sotilaallisesti Afganistanin kriisinhallintaoperaatioon. Tämä asevoimien käytön perustelu ei ollut Saksan kansallisen identiteetin mukainen. Silti Saksan kansallinen identiteetti ja kansainvälinen asema rakentuivat tapahtumien johdosta joka tapauksessa jollain tavalla. Saksan ja Suomen kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen perustelemissa näyttäisi olevan samantapaisia strategian perusteluista ja kansallisesta identiteetistä johtuvia tarinankerronnallisia ongelmia.

#### 4.4 Johtopäätökset

Politiikalla toteutetaan kansallisia intressejä, joiden merkitys on teoreettisen viitekehyksen mukaisesti siinä, että niiden avulla on mahdollista saavuttaa kansalliset tavoitteet. Kansallisen intressin toteuttaminen tuottaa Suomelle kansallisesti hyötyä. Samalla se rakentaa Suomen asemaa ja kansallista identiteettiä kansainvälisessä järjestelmässä mahdollistaessaan kansallis-

<sup>219</sup> *Ylen verkkosivut* [[http://yle.fi/uutiset/saksan\\_presidentti\\_eroaa\\_afganistan-lausuntojen\\_takia/1724709](http://yle.fi/uutiset/saksan_presidentti_eroaa_afganistan-lausuntojen_takia/1724709)], viitattu 13.2.2015; *BBC:n verkkosivut* [<http://www.bbc.co.uk/news/10207180>], viitattu 13.2.2015.

ten tavoitteiden saavuttamisen. Kansallisten intressien toteuttaminen on osa Suomen suurstrategiaa, tiedostettiinpa tätä tai ei.

Suomen kansallisten intressien tulisi ilmentää maailmankuvasta ja perusarvoista johdettavissa olevia tarpeita ja haluja sekä rakentaa Suomen kansallista identiteettiä ja kansainvälistä asemaa strategian perustelujen mukaisesti. Näin ollen Suomen kansallisten intressien tulisi edistää Suomen verkostoitumista erityisesti arvoiltaan samankaltaisten läntisten valtioiden kanssa, esimerkiksi kuten kansallinen tavoite *Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut* edellyttää. Suomen strategian perustelut määrittävät Suomen strategian. Paluuta geopolitiikan ja Venäjän suhteiden määräävyyteen ei perusteluiden valossa tai kansallisten intressien tarkastelussa ilmene, vaan Suomen strategia näyttäytyy YK:n ja Euroopan unionin länsimaisen demokratian arvoihin nojaavana itsenäisen valtion toimintana.

Koska kansainvälinen järjestelmä muuttuu nopeasti, Suomen on vaikea toimia tavoitteellisesti. Perinteisestä nationalismista kumpuavaa kansainvälisen politiikan agenda ei ole kokonaan hylätty. Kylmän sodan päättymisestä johtuvaa liikkumavaraa ja teknologisen kehityksen mukanaan tuomia uusia toimintamahdollisuuksia ei ole uudessa tilanteessa kyetty suuntaamaan tavoitteellisesti. Suomen ulkopolitiikassa on keskitytty itsenäisyyden turvaamiseen, mikä sinänsä on historian ja kansallisen identiteetin näkökulmista tarkasteltuna luonnollista. Edellisessä luvussa muodostettujen kansallisten tavoitteiden joukossa itsenäisyyden, koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen on vain yksi kohta muiden joukossa. Tämä ilmentää globalisaatiokehitystä – sen luonnetta ja nopeutta – sekä politiikan perinteisten osa-alueiden välisten rajojen kaatumista. Keskinäisriippuvainen maailmankuva edellyttää ulko- ja sisäpolitiikan saumatonta yhteensovittamista.

Suomen strategia-asiakirjoista kumpuaa teemoja, jotka vaikuttavat kansallisten intressien määrittämiseen. Tietoisuus Venäjästä naapurivaltiona näyttäytyy sen huomioon ottamisena ja kansallisena varautumisena. Yhtä lailla Naton kumppanuussuhde ja suhteen merkityksen korostaminen etenkin sotilaallisen kriisinhallinnan voimavarojen kautta näyttäytyy tasapainotelluna sotilaallisen liittoutumattomuuden äärellä. Euroopan unionin ja kansainvälisyyden korostaminen erityisesti laajan turvallisuuskäsityksen ja puolustusteollisuuden kysymyksissä samoin kuin YK:n erityisaseman korostaminen näyttäytyvät Suomen kannalta tarpeena korostaa kuulumista kansainväliseen yhteisöön ja kansainvälisen lain ja johdonmukaisuuden vaalimisena. Kansainvälisyyden ja verkostoitumisen ohella Suomen strategialle näyttäisi olevan ominaista puolustuskyvyn ylläpitäminen omin toimenpitein toimintaympäristön muutoksesta huolimatta.

Muuttuvassa ja osin hahmottumattomassa kansainvälisessä järjestelmässä Suomen strategiaa perusteluineen olisi mahdollista tarkastella uudelleen. Tämä edellyttäisi Suomen kansallisen identiteetin, kansainvälisen aseman ja kansallisten tavoitteiden uudelleen arviointia sekä näistä johdettua tiedostettua suurstrategiaa. Pienenä valtiona Suomella olisi monipuoliset edellytykset ja joustavat mahdollisuudet uudistaa strategiaansa ja rakentaa kansallisen identiteetin mukaiset strategian perustelut. Strategian perustelut ja itse strategia eivät saisi olla ristiriidassa, vaan niiden yhteensovittaminen kansallisen identiteetin ja kansainvälisen aseman rakentamiseksi on uskottavan toimijuuden edellytys.

Suomen kansalliset intressit (GOALS) ovat tämän tutkimuksen perusteella 1) *YK:n päämäärien edistäminen*, 2) *kestävän kehityksen edistäminen*, 3) *yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden edistäminen*, 4) *sotilaallista voimankäyttöä ja painostusta ennalta ehkäisevän kynnyksen muodostaminen*, 5) *maanpuolustustahdon ylläpitäminen*, 6) *toimintaympäristössä tapahtuvan tilannekehityksen seuraaminen*, 7) *yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden turvaaminen* 8) *kansainväliseen puolustusyhteistyöhön osallistuminen* ja 9) *kansallisen kilpailukyvyyn varmistaminen*. Näiden kansallisten intressien alle voidaan sijoittaa tässä luvussa esiin nousseet muutkin kansalliset intressit, kuten tilannetietoisuuden ylläpitäminen ja kansainvälisen rikollisuuden leviämisen ehkäisy sekä eräät suoraan YK:n päämääriin liittyvät kansalliset intressit. Havainto kansallisten intressien määrittelyn vaikeudesta pitää paikkansa. Merkittävää on, että esitetyt kansalliset intressit sisältävät useita erillisiä alakohtia, joiden toteuttamiseen tarvitaan konkreettisia välineitä (MEANS).

Tilannetietoisuuden merkitys on korostunut. Tilannetietoisuutta tarvitaan perinteisesti turvallisuustilanteen seuraamiseksi ja toimintaympäristön muutoksien havaitsemiseksi. Nykyinen kansainvälinen järjestelmä ja sen muutokset edellyttävät tilannetietoisuutta myös toisesta näkökulmasta. Verkostoituminen tiedonhankkimiseksi eri toimijoilta on tärkeää, mutta ei yksin riitä, sillä verkostoista saatava tieto on koko verkoston käytössä. Tiedon verkoston käyttöön luovuttanut toimija on saavuttanut merkittävää kilpailuetua ehtiessään ensimmäisenä hyödyntämään havaitsemansa mahdollisuudet. Suomen kansallisen kilpailukyvyyn varmistaminen edellyttää itse hankittua tilannetietoisuutta uusilta mahdollisilta markkina-alueilta. Tämä on edellytys Suomen tarpeelle hyödyntää avautuvia taloudellisia mahdollisuuksia. Pienenä valtiona Suomella on mahdollisuus rakentaa joustavasti havaittuihin mahdollisuuksiin tarttuva toimintakulttuuri ja koota sopivimmat kansalliset toimijat yhteen kansallisten intressien edistämiseksi. Samalla tällainen toiminta mahdollistaisi innovaatiot. Tieto on valtaa ja rakentaa perustaa Suomen vahvalle kansainväliselle asemalle.

Kansallisten intressien esittäminen erillisessä asiakirjassa *Ulkoasiainhallinnon strategiset prioriteetit* on osoitus siitä, että Suomen selontekomenettely ja muut strategia-asiakirjat eivät yksiselitteisesti vastaa kysymyksiin koskien Suomen strategiaa ja sen perusteluita. Konkreettiset vastaukset kysymyksiin, mitä Suomi tarvitsee ja haluaa ja miksi sekä miten tarpeet ja halut toteutetaan, eivät ilmene strategia-asiakirjoista. Siksi ulkoasiainhallinto on kirjannut erilliseen asiakirjaan tavoitteet, joihin se pyrkii. Johtopäätöksenä tästä voidaan todeta, että vastaavalla tavalla kriisinhallinnan prioriteetit tulisi laatia selkeästi, jotta niiden toteuttaminen olisi johdonmukaista ja vaikuttavaa.

Tämän luvun tarkoituksena oli vastata tutkimuskysymykseen, millainen on Suomen strategia. Kysymykseen ei ole helppoa vastausta. Olisi liioittelua väittää, että tässä tutkimuksessa kysymyksen laajuus ja moniulotteisuus huomioiden kyettäisiin antamaan yksiselitteinen vastaus. Tutkimuksen eteenpäin viemisen kannalta riittävä vastaus on, että **Suomen strategia on toteuttaa aktiivista ja verkottunutta ulkopolitiikkaa edistämällä edellä lueteltuja kansallisia intressejä Suomen kansainvälisen aseman rakentamiseksi kansallisen identiteetin edellyttämällä tavalla.**

Merkille pantavaa on lisäksi se, että Suomen kansallinen identiteetti on vuorovaikutuksessa strategian ja sen perustelujen kanssa. Kansallinen identiteetti vaikuttaa yhtä lailla Suomen strategiaan ja sen perusteluihin ilmentäen näin ollen tutkimuksen konstruktivistista lähtökohtaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisen identiteetin rakentaminen ja strategian perustelut edellyttävät tietynlaista ulkopolitiikkaa. Käytettävien keinojen tai välineiden, kuten kriisinhallinnan, tulisi soveltua kansallisen identiteetin kannalta rakennettuun maailmankuvaan ja arvomaailmaan.

## 5. KRIISINHALLINTA SUOMEN STRATEGISENA VÄLINEENÄ

*”Tämän päivän konfliktit ovat sisällissotia, joiden osapuolten taustalla on usein ulkopuolisia intressiryhmiä ja ulkovaltioita.”<sup>220</sup>*

Tässä luvussa tarkastellaan kriisinhallintaa Suomen strategisena välineenä. Kriisinhallinta ymmärretään tutkimusasetelman mukaisesti politiikan konkreettisena välineenä, jolla Suomen strategiaa voidaan toteuttaa käytännössä. Kriisinhallintaa välineenä hyödyntämällä edistetään Suomen kansallisia intressejä ja viedään poliittiset päätökset käytäntöön. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mukaisesti kriisinhallinnan toteuttaminen on vuorovaikutteista toimintaa. Kriisinhallinnan avulla pyritään toteuttamaan kansallisia intressejä, jotka edistävät kansallisten tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttavat myönteisesti Suomen kansainväliseen asemaan. Strategian toteuttamisen konkreettisena välineenä kriisinhallintaa toteutetaan strategian perustelujen mukaisesti ja Suomen kansalliseen identiteettiin sopivalla tavalla. Suomen kansallinen identiteetti vaikuttaa kriisinhallinnan toteuttamiseen ja käytäntöihin. Tässä luvussa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa tarkastellaan tutkimusasetelman mukaisesti politiikan välineenä, jolla kansalliset intressit on mahdollista toteuttaa, ja vastataan tutkimuskysymykseen, miten kokonaisvaltainen kriisinhallinta edistää kansallisia intressejä. Ennen kysymykseen vastaamista tarkastellaan kriisinhallinnan olemusta osana Suomen kansallista identiteettiä.

### 5.1 Kriisinhallinta ja sota käsitteinä

Sotilaallisen voiman käyttöä kuvaillaan virallisissa asiakirjoissa usein vain käytännöllisistä lähtökohdista, jolloin pyrkimyksenä on tuottaa suosituksia tai kuvata vallitsevaa poliittista käytäntöä positiivisessa valossa. Strategia käsitteenä sisältää nykyisin laaja-alaisesti ja kokonaisvaltaisesti valtion käytettävissä olevien voimavarojen suuntaamisen poliittisten päämäärien saavuttamiseksi, kuten tämänkin tutkimuksen teoriapohjan perusteella voidaan todeta. Virallisissa strategia-asiakirjoissa, selonteoissa ja selvityksissä esiin nostettava tieto itsessään on poliittisen vallan tuottamaa, omistamaa ja hyväksymää.<sup>221</sup> Niinpä voidaan olettaa, että samoista lainalaisuuksista johtuen myös muiden valtion voimavarojen kuin sotilaallisen voiman kuvaamisessa keskitytään usein käytäntöihin ja vähemmän kriittiseen toimintojen tarkaste-  
luun.

<sup>220</sup> Rehn 2014, s. 25.

<sup>221</sup> Kerttunen 2013, s. 39–41.

Valtioiden välisten suhteiden muutosta etujen ristiriidan aiheuttamasta jännitetilasta aina sotaan asti voidaan pyrkiä kuvailemaan eri termein, kuten konflikti tai kärjistynyt konflikti, valtioiden sisäinen tai valtioiden välinen konflikti tai rakenteellinen konflikti. Kriisillä puolestaan voidaan tarkoittaa konfliktia, mutta myös sotilaallisia, taloudellisia, yhteiskunnallisia tai ympäristöön liittyviä ristiriitoja. Kriisi voidaan nähdä konfliktin osana, johon saattaa sisältyä suunnitelmallista aseellisen voimankäyttöä. Jännitetilän kärjistymiselle ei voida esittää yleispätevää säännönmukaista kaavaa. Jännitetilän kärjistyminen kriisiksi, konfliktiksi tai sodaksi voi päättyä muodollisesti tai todellisesti osapuolten solmimaan välitettyyn tai omaehtoiseen sopimukseen. Ulkopuoliset toimijat joutuvat reagoimaan kärjistymiseen, sillä kriisit voivat levitä ja lisätä ongelmia kansainvälisessä järjestelmässä. Laajasti ajateltuna kriisi tai konflikti voidaan nähdä osana sotaa.<sup>222</sup>

Kriisit syntyvät ja ilmenevät monin eri tavoin, joten niiden kokonaisvaltainen hallinta edellyttää erilaisten toimien jatkumoa.<sup>223</sup> Suomen strategia-asiakirjojen perusteella kriisinhallinta voidaan ymmärtää kansainvälisen yhteisön toimiksi, joilla pyritään konfliktien ehkäisemiseen ja rajoittamiseen, väkivallan lopettamiseen, aiheutettujen tuhojen korjaamiseen sekä kriisialueen turvallisuuden, vakauden, yhteiskunnan toimintojen sekä oikeusjärjestyksen palauttamiseen. Kriisinhallinta on kokonaisuus, johon kuuluu usein samanaikaisia ja toisistaan riippuvia sotilas- ja siviilitoimintoja, kuten kriisien ennaltaehkäisy, rauhanvälitys, sovittelu, sotilaalliset toimet, vastuun siirtäminen alueen omille toimijoille sekä alueen jatkokehittämiseen tähtäävät kehityspoliittiset toimet.<sup>224</sup> Kriisinhallinta tarjoaa Suomelle ja toisille valtioille konkreettisen välineen, jolla on mahdollista vaikuttaa kansainväliseen järjestelmään tavoitteellisesti. Usein erityisesti julkisessa keskustelussa kriisinhallinta mielletään ainoastaan sotilaalliseksi toiminnaksi.

Edellä esitetyssä kontekstissa kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus tarkoittaa diplomatian eri keinojen, sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun koordinoitua parhaan yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi kohdealueella. Kriisien ennaltaehkäisyyn liittyvä poliittinen toiminta, rauhanvälittäminen ja sovittelu ovat myös osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa.<sup>225</sup> Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuudella tarkoitetaan näin ollen pyrkimystä integroida valtioiden käytettävissä olevat keinot halutun vaikutuksen aikaansaamiseksi.

<sup>222</sup> Sirén 2005, s. 308–309.

<sup>223</sup> VNS 6/2012 vp, s. 49.

<sup>224</sup> Ks. VNS 6/2004 vp, s. 36 ja 83; VNS 1/2009 vp, s. 96; VNS 6/2012 vp, s. 49.

<sup>225</sup> Ks. Ulkoasiainministeriö 2009, s. 6 ja s. 16–22; VNS 6/2012 vp, s. 51–54 ja s. 82; VNS 6/2004 vp, s. 83; *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, s. 88.



Kansainvälisen järjestelmän ja sotilaallisen toimintaympäristön muutoksista johtuen sodan käsite on muuttunut. Yleisessä keskustelussa sotaa ei enää käydä, vaan sen sijaan taistellaan konflikteissa tai kriiseissä, joiden osapuolina eivät ole ainoastaan valtiot. Asevoimien ohella konfliktialueilla toimii useita aseellisia tai aseettomia, virallisia tai epävirallisia järjestöjä erilaisin tavoittein ja eri puolilla. Kerttusen mukaan kriisinhallinta on muodissa, ja kriisinhallintaan liittyvä tavoitteellisuus lähestyy sodan tavoitteenasettelua. Sotaa ja kriisinhallintaa ei ainakaan länsimaissa ole helppo erottaa toisistaan, sillä käytettävät keinot ja voimavarat eivät enää juurikaan eroa toisistaan.<sup>226</sup> Tässä tutkimuksessa sodankäynnin ilmeneminen kriisinhallintana voidaan selittää kansallisen identiteetin rakentamisen kautta. Suomen strategian perusteluiden perusarvot ja kansalliset tavoitteet olisivat ristiriidassa strategian kanssa, mikäli kriisinhallinnasta käytettäisiin tavoitteellista toimintaa yhtä hyvin kuvaavaa termiä sota.

Nykyiselle sodankäynnille on tyypillistä tarve hallita taistelutilan lisäksi erilaiset immateriaaliset ulottuvuudet. Tähän liittyy toimintojen muuttuminen kokonaisvaltaisiksi ja tarve yhdistää niiden erilliset strategiat. Yhdistetyt strategiat edellyttävät kansallisten ratkaisujen sijasta kansainvälisempiä, voimavarat ja keinot yhdistäviä, valtioiden yhteisiä tavoitteita. Verkostoitumisen vuoksi globalisaatio kytkee yhteisiksi koetut turvallisuushukat merkityksellisiksi toisella puolella maapalloa sijaitsevalle valtiolle. Teknologian kehittyminen mahdollistaa nopean ja klinisen vaikuttamisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä johtuen tiedonhallinta ja informaation hyväksikäyttäminen on tärkeää. Kriisinhallinnan toimintatapoja on otettu tavanomaisen sodankäynnin keinovalikoimaan ja toisaalta sodankäynnin painottamisesta on siirrytty kriisinhallintaan.<sup>227</sup> Kriisinhallinta mielletään Suomen kansallisen identiteetin mukaiseksi toiminnaksi. Mutta entä jos todettaisiinkin, että Suomi osallistuu sotaan kumppanimaidensa rinnalla edistääkseen arvojaan, demokratiaa ja vapautta sekä kansainvälistä turvallisuutta ja hyvinvointia?

Suomessa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ymmärtäminen erillisenä ja hallittavissa olevana rajoittuneena operaationa liittyy länsimaissa vallalla olevaan käsitykseen uhkamalleista. Venäjän viimeaikaisimpiin toimiin saakka maailmassa on vallinnut yhteinen ymmärrys suhteellisen vakaasta ja pysyvästä kansainvälisestä järjestelmästä eikä siinä ilmenevää sotaa ole mielletty luonteeltaan totaaliseksi vaan se on nähty erillisinä kriiseinä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsite sisältää oletuksen siitä, että sota ei uhkaa suoranaisesti kotimaista yhteiskuntajärjestystä ja että sotia käydään muualla kuin omalla maaperällä.<sup>228</sup> Tämän tutkimuksen pe-

<sup>226</sup> Ks. Ulkoasiainministeriö 2009, s. 6 ja s. 16–22; VNS 6/2012 vp, s. 51–54 ja s. 82; VNS 6/2004 vp, s. 83; *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, s. 88.

<sup>227</sup> Kerttunen 2013, s. 44.

<sup>228</sup> Sipilä 2008, s. 171.

rusteella Suomen maailmankuvan voi nähdä ylläpitävän tätä käsitystä ja samalla osaltaan vahvistavan keinotekoisia, mutta kansalliseen identiteettiin sopivaa kaksijakoisuutta, jossa kriisinhallintaoperaatiot ja kotimaan puolustus erotetaan toisistaan. Ralph Pettmanin kysymys on aiheellinen:

*”What are we to make of the two-dimensional, twenty-inch images of war, famine, mayhem, disaster, political intrigue, consumer durables, social drama, the natural world and even the cosmos presented us in our rooms on little screens with loudspeakers attached? How are we to respond to TV’s capacity to present profound human phenomena like war or famine or mass emigration in a discrete frame where the people do not stink, they do not make a mess, and they cannot threaten us, except in vicarious ways?”*<sup>229</sup>

Sodan ja kriisinhallinnan käsitteitä rakennetaan yhteiskunnissa vallitsevan rauhan aikanakin. Sota ja kriisinhallinta ovat osa jokapäiväistä elämää ja koskettavat kansalaisia viestinnän, pelien ja viihteen, taiteen ja leikkien kautta. Näiden yhteyttä todellisuuteen ei kuitenkaan aina enää tunnisteta, vaan ihmiset ovat vieraantuneet sodasta ja mielenkiinto suuntautuu toisaalle. Sodan todellisuus ei kosketa ihmisiä, sillä kriisinhallinta mielletään kaukana ulkomailta tapahtuvaksi, vain välillisesti Suomea koskettavaksi toiminnaksi. Asiantilaan saatetaan olla joko tyytyväisiä tai tuntea voimattomuutta. Sota ilmiönä voidaan kokea liian kauheana käsitettäväksi. Ihmiset tuntevat seuraavansa tapahtumia ikään kuin ulkopuolisina.<sup>230</sup> Sodan mieltäminen kriisinhallinnaksi voimistaa ja rakentaa eroa Suomen aiemmin käymien sotien ja nykyisin maailmassa käytävien sotien välillä. Toisaalta tietoisuus sodankäynnin ja sodankuvan muuttumisesta lisää ymmärrystä sodankäynnin clausewitzilaisen perusluonteen säilymisestä, mutta tapahtumien seuraaminen ulkopuolisena ei tuo todellisuutta riittävän lähelle, jotta yhteneväisyys havaittaisiin.

Sota on tutkimuksellisesti hankala ja arvolatautunut, vaikeasti lähestyttävä ilmiö. Sota ohjaa ajatukset väkivaltaan. Sodan määritelmä ja merkityssisältö ovat muuttuvia. Sodasta käytävää keskustelua leimaavat kysymykset siitä, millainen väkivalta lasketaan sodaksi, milloin sota alkaa, ovatko informaatio- tai kybersota sotia tai mitkä ovat sodan rajat. Sotaan liittyy paljon olettamuksia. Etenkin länsimainen sotakäsitys on hyvin valtiokeskeinen, mutta ei ehdottomasti sitä määrittävä tekijä. Sodan vaikutus yhteiskuntiin voidaan havaita silloinkin, kun sitä ei käydä. Sodan väkivalta on ryhmien välistä ja eroaa siten yksilörökollisuudesta. Laajassa mer-

<sup>229</sup> Pettman 2000, s. 38. Pettmanin mukaan elämäkokemus on kattavampaa kuin TV:n tarjoama kokemus. Siksi ihmisten on mahdollista arvioida näkemänsä ja antaa TV-ohjelmille erilaisia merkityksiä. Ks. Pettman 2000, s. 39.

<sup>230</sup> Sirén 2005, s. 308; Nokkala 2008, s. 146–147.

kityksessä sodan käsitteeseen liittyy yhteisöllisen, kollektiivisen luonteen lisäksi fyysinen väkivalta, tavoitteellisuus, aktiivinen vastustaja, sosiaalisen korvattavuuden periaate, epävarmuus sekä käsitys valtioista sodankäynnin tärkeimpinä toimijoina.<sup>231</sup> Kautta aikojen sotiin on nähty liittyvän politiikan ja strategian määräävä asema, erilaiset psykologiset tekijät, järjettömyys, viha, epävarmuus, kitka, pelko, vaara, mahdollisuus ja hyvä onni.<sup>232</sup>

Erityisesti länsimaisissa yhteiskunnissa sotaan suhtaudutaan ristiriitaisesti. Yhtäältä sota nähdään politiikan välineenä ja toisaalta sodan pahuuden vuoksi kaikki sotaan liittyvä on paha, epäilyttävää ja irrationaalista. Tämän vuoksi sotaan viitataan usein poliittisista syistä kiertoilmauksin. Valtioiden on huomioitava sota olennaisena kansainvälistä järjestelmää muokkavana ilmiönä, sillä sota erilaisine määritelmineenkin vaikuttaa valtion ja kansalaisten turvallisuuden ja toimintoihin.<sup>233</sup> Länsimainen ajatusmaailma sodasta muokkautuu vuorovaikutuksen tuloksena Euroopan unionin jäsenyyden ja aktiivisen Naton kumppanuuden kautta Suomeen. Silti Suomessakin vallalla olevat ”luutuneet” ja ”tahmeat” kollektiiviset käsitykset sodan olemuksesta muuttuvat hitaasti. Käsityksiä on helpompi vahvistaa kuin muuttaa. Sodan kuvan määrittely on tietyllä ajanhetkellä aina jossain määrin epämääräistä ja kiistanalaista johtuen toimijoiden ristiriitaisista tulkinnoista toiminnan syistä.<sup>234</sup>

Kriisinhallintaoperaatioissa käytävä sota on muuttunut edustukselliseksi. Sota on tullut median myötä näkyvämmäksi, mutta sen ei Suomessa enää koeta koskettavan *juuri minua*, vaikka suomalaisia sotilaita osallistuisikin taisteluihin. Kaukaisesta sodasta tulee hyveellistä kriisinhallintaa, koska median välittämä kuva sodan tuhoavuudesta on vieraantumisen seurauksena liian kauhea käsittää eikä sotaan yleisesti liittyvä pahuus sovi Suomen kansalliseen identiteettiin.<sup>235</sup>

Valtion toiminta kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi on moniulotteista ja haastavaa. Valtion on mahdollista hyödyntää sotilaallista välinettä joustavasti politiikan tarkoituksiin. Sotilaallisen voiman käyttäminen voidaan jaotella seuraaviin kategorioihin: puolustus, pelote, pakottaminen, voimannäyttäminen, hyökkääminen ja muut toiminnot. Yleensä keskustelu rajoittuu neljään ensimmäiseen kategoriaan – hyökkäys ja muut toiminnot sivuutetaan, sillä eettisistä tai filosofisista syistä sotilaallisen voiman käyttöä ei haluta nähdä ja huomioida ratkaisevana, joustavana ja laillisena politiikan välineenä. Tämä liittyyne ajatukseen sotilaallisen

<sup>231</sup> Sipilä 2013, s. 60–65; Raitasalo 2013, s. 206.

<sup>232</sup> Sheehan 2011, s. 215–218.

<sup>233</sup> Sipilä 2013, s. 66–67.

<sup>234</sup> Raitasalo 2013, s. 205 ja s. 207–208.

<sup>235</sup> Ks. Nokkala 2008, s. 147–148. Nokkala peräänkuuluttaa paikan päällä olleiden sotilaiden, diplomaattien ja avustustyöntekijöiden kokemusten välittämistä sodan kuvan rakentamisessa.

voiman käyttämisen lähtökohtaisesta yhteydestä väkivaltaan.<sup>236</sup> Suomessa kansallinen identiteetti rajoittaa keskustelun käsittämään lähinnä puolustuksen ja ennaltaehkäisevän pelotteen. Huomattavaa on, että kriisinhallintaa ei toisissa valtioissa määritellä erilliseksi sotilaallisen voiman käytön kategoriakseen kuten Suomessa. Kriisinhallintaa toteutetaan käyttämällä sotilaallista voimaa esimerkiksi hyökkäämällä tai pakottamalla.

Valtion koskemattomuuden puolustaminen on sotilaallisen voiman käytön ensisijainen tehtävä. Perinteisesti valtion oikeuden itsepuolustukseen on nähty toteutuvan silloin, kun se on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi tai sen uhka on ollut välitön. Tätä asetelmaa haastaa kuitenkin valtioiden tarve kyetä puolustautumaan uudenaikaisilta epäsuorilta uhkilta käyttäen puolustautumiseensa ennaltaehkäiseviä sotilaallisiakin keinoja. Haaste muodostuu siitä, että tällöin puolustuksellisen ja hyökkäyksellisen sotilaallisen voimankäytön raja hämärtyy, vaikka politiikan tavoitteet valtion turvallisuuteen liittyen täyttyisivät. Puolustukselliseen sotilaalliseen voimankäyttöön liittyy pelote, jolla pyritään luomaan vaikutelma toisille valtioille, että hyökkäys ei kannata, sillä poliittiset tavoitteet jäävät saavuttamatta. Pelotteeseen liittyy ymmärrys siitä, että pelotteen onnistumisen tai epäonnistumisen määrittää se taho, johon pelotteella pyritään vaikuttamaan. Pakottaminen tai painostus voidaan nähdä pelotteen vastakkaisena toimintana. Tällöin pyritään luomaan kuva siitä, miten huonosti toiselle valtiolle voisi käydä, mikäli se ei lopettaisi jotain, mitä se on tekemässä tai tekisi jotain, mitä se ei haluaisi tehdä. Voimannäyttäminen tukee pelotteen ja painostamisen toimiakseen tarvitsemaa mielikuvaa valtion kyvyistä. Voimannäyttö voi olla esimerkiksi sotilasparaateja, edistyneiden suorituskykyjen luomista ja esittelyä tai sotilaallisten harjoitusten järjestämistä. Muita tapoja käyttää sotilaallista voimaa ovat esimerkiksi turvallisuustoiminta, humanitaarisen avun toimitaminen perille, katastrofiapu, valtion juhlallisuuksiin liittyvät seremonialliset toiminnot, salakuljetuksen vastaiset operaatiot ja muut yhteiskunnan tukitoiminnot.<sup>237</sup>

Suomessa puolustuskyvyn ylläpidon ensisijaisena päämääränä nähdään nimenomaan ennaltaehkäisevän kynnyksen muodostaminen sotilaalliselle voimankäytölle ja sillä painostamiselle. Hyökkäyksen kohteeksi jouduttaessa yhteiskunnan keskeiset toiminnot suojataan ja hyökkäys torjutaan.<sup>238</sup> Yleisen länsimaisen ajattelun mukaisesti myös Suomessa nämä sotilaallisen voiman kategoriat tunnistetaan ja kansalliseen identiteettiin liittyen hyväksytään osaksi valtion toimintaa.

<sup>236</sup> Jordan & Kiras & Lonsdale & Speller & Tuck & Walton 2008, s. 49–50 ja s. 58.

<sup>237</sup> Sama, s. 50–53.

<sup>238</sup> VNS 6/2012 vp, s. 98.

Hyökkäyksellinen sotilaallisen voimankäyttö sen sijaan unohdetaan kansalliseen identiteettiin sopimattomana, vaikka se olisi oikeutettua kansainvälisen oikeuden mukaan tai toiminnalla olisi YK:n mandaatti. Hyökkäyksellinen sotilaallisen voimankäyttö mahdollistaa sotilaallisen voiman käyttämisen politiikan välineenä eri tavoin. Sotilaallisen voiman käyttäminen mahdollistaa kontrollin, jolloin saadaan aikaan suurempia vaikutuksia kuin pelotteeseen tai painostamiseen tukeutumisella. Suoria vaikutuksia ovat esimerkiksi resurssien valtaaminen, vallan vaihtaminen, väestön siirtäminen tai vastustajan suorituskykyjen ja resurssien hävittäminen.<sup>239</sup> Sodan käsite on poliittinen ja määrittyy kansainvälisessä järjestelmässä ilman yhtä oikeaa tai objektiivisesti määritettävissä olevaa sisältöä. Eri toimijat pyrkivät määrittämään sodan omista lähtökohdistaan. Esimerkkinä tästä voidaan nähdä suurvallalle hyödyllinen tapa käsittää sota valtioiden välisenä symmetrisenä kamppailuna. Heikomman osapuolen käsittäessä sodan samoin vahvemman on mahdollista voittaa suurempaan suorituskykyynsä nojaten. Heikomman toimijan sen sijaan on edullista käsittää sota siten, ettei vahvemmalle synny automaattisesti etua. Tällaisia alivoimaisen sotilaallisen toimijan innovoimia sodankäyntitapoja ovat muun muassa epäsymmetrinen sodankäynti ja terrorismi.<sup>240</sup> Sodankäyntitapojen valinta liittyy sodan voittamiseen. Ymmärrys sodan voittamisesta määrittyy poliittisten päämäärien saavuttamisen kautta.<sup>241</sup>

Kylmän sodan päätyttyä uhka kansalliselle olemassaololle oli monien valtioiden kohdalla poistunut ja niiden oli kehitettävä uusi logiikka asevoimiensa ylläpitämiseksi. Myös Naton rooli kansainvälisessä järjestelmässä oli epäselvä. Raitasalon mukaan länsimaisten asevoimien aktiivisuus lisääntyi samalla, kun kansainvälisten aseellisten konfliktien määrä laski kylmän sodan jälkeisenä aikana. Tämä on selitettävissä sillä, että valtioiden etu ei ollut pienentää turvallisuus- ja puolustusasioihin osoitettuja resursseja tai vähentää asevoimien toimintavalmiutta. Koska valmista mallia uudeksi turvallisuuslogiikaksi ei ollut, globalisoituvassa maailmassa päädyttiin arvioon, että keskinäisriippuvaisessa maailmassa kaukaisetkin kriisit saattoivat muodostaa uhkan kansainväliselle vakaudelle ja hyvinvoinnille. Länsimainen sodan kuva muodostui alueellisista ja valtioiden sisäisistä sodista, joiden katsottiin olevan hallittavissa hyväksymällä aseellisen voiman käyttö sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä. Asevoimien käyttöä perusteltiin ihmisoikeuksien loukkauksilla ja julmuuksilla kehittymättömissä maissa. Raitasalo nostaa esiin myös esitetyt ajatukset kehittyneiden valtioiden velvollisuudesta puuttua kansainvälisiin kriiseihin.<sup>242</sup>

<sup>239</sup> Jordan & Kiras & Lonsdale & Speller & Tuck & Walton 2008, s. 53.

<sup>240</sup> Raitasalo 2013, s. 206.

<sup>241</sup> Jordan & Kiras & Lonsdale & Speller & Tuck & Walton 2008, s. 55.

<sup>242</sup> Raitasalo 2013, s. 206 ja s. 209–211. Velvollisuudesta puuttua kriiseihin ks. Bush 1991 ja *An Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* 1992.

Täysin keksitty alueellisista ja valtioiden sisäisistä sodista muodostuva uhkamalli ei kuitenkaan ollut, vaikka asevoimien ylläpitämiselle tulikin muuttuneen kansainvälisen järjestelmän myötä löytää uudenlaisia perusteluita. YK:lla oli vuonna 1992 käynnissä siihenastinen ennätysmäärä rauhanturvaoperaatioita. YK:n johdossa palveli tuolloin noin 40 000 sotilasta yhteensä 12 operaatiossa. Samana vuonna YK:n turvallisuusneuvosto järjesti ensimmäistä kertaa valtioiden ja hallitusten päämiestasaisen huippukokouksen, jossa pohdittiin rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä vastuita. Huippukokouksessa hyväksyttiin päätökset sitoutumisesta yhteiseen turvallisuuteen, rauhan palauttamisesta (peacemaking), rauhanturvaamisesta (peacekeeping), aseriisunnasta, asevalvonnasta ja joukkotuhoaseista. Kylmän sodan päättyminen mahdollisti monissa valtioissa tervetulleen demokraattisen kehityksen, mutta synnytti samalla uudenlaisia vakautta ja turvallisuutta uhkaavia riskejä. YK:ssa todettiin, että valtioiden välisen sodan ja sotilaallisten konfliktien puuttuminen ei itsessään ole kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden tae, sillä valtioiden rakenteiden muuttuessa erilaiset ei-sotilaalliset tekijät – taloudelliset, sosiaaliset, humanitaariset ja ekologiset – muodostivat uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle.<sup>243</sup>

Voidaan sanoa, että YK havaitsi kylmän sodan päättymisen ja sen mukanaan tuomat mahdollisuudet edistää demokratiaa ja vastuullista hallintoa. Samalla ymmärrettiin, että kehitys johti YK-operaatioiden lisääntyneeseen tarpeeseen, kun valtioiden rakenteet alkoivat muuttua. Toinen merkittävä havainto on, että ajatus kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuudesta syntyi heti kylmän sodan päätyttyä ja liittyy huoleen valtioiden rakenteiden muuttumisen aiheuttamista kriiseistä. Ajateltiin, että puuttumalla taloudellisiin, sosiaalisiin, humanitaarisiin ja ekologisiin ongelmiin on mahdollista ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta.

Kylmän sodan päättyessä tunnistettiin tarve uudistaa kansainvälisen järjestelmän rakenteita ja toimintatapoja, mutta valtioiden yksipuolinen sotilaallisista suorituskyvyistä luopuminen olisi saattanut asettaa ne alttiiksi yllätyksille.<sup>244</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka vuodelta 2012 kuvaa toimintaympäristöä toteamalla, että laajamittaisen sotilaallisen voimankäytön uhka on vähentynyt, mutta sen mahdollisuutta ei pitkällä aikavälillä voida sulkea pois. Sotilaallisen voiman käyttö on mahdollista selonteon mukaan myös rajoitetusti osana muuta voimankäyttöä. Hyökkääjä voi pyrkiä saavuttamaan tavoitteensa yllätyksellisesti.<sup>245</sup> Suomen kansallisista tavoitteista juuri *Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu* selittää sekä uusimman selonteon maailmankuvaa että toisaalta kuvastaa tarvetta varautua yllätyksiin. Suomea tarkasteltaessa voidaan todeta, että juuri Venäjän naapuruudella ja sen

<sup>243</sup> United Nations 1992, s. 33–34.

<sup>244</sup> Raitasalo 2013, s. 209.

<sup>245</sup> VNS 6/2012 vp, s. 38.

toimintojen arvaamattomuudella on Suomessa perusteltu asevoimien ylläpitäminen eurooppalaisesta valtavirrasta poiketen. Venäjä naapurina on taannut Suomen politiikalle tietynlaista jatkuvuutta, eikä perinteistä uhkakuvaa ole tarvinnut muuttaa. Puolustusvoimille ei Suomessa tarvinnut määrittää uudenlaista poliittista ohjausta kylmän sodan päättyessä, eikä edelleenkään vuonna 2012. Tämä osaltaan selittää Suomen mahdollisuuden ymmärtää kansainvälinen kriisinhallinta erillisenä ja irrallisena YK:n tavoitteiden edistämisen kokonaisuutena eikä sodankäynnin nykyaikaisena muotona.

Kylmän sodan päättyttyä länsimaat Yhdysvaltojen johdolla muuttivat voimassa olleita tapoja arvioida kansainvälisen järjestelmän uhkia ja kehittivät niihin sopivia uusia toimintatapoja. Tämän seurauksena asevoimien käytön kynnys madaltui ja reagointi erilaisiin kriiseihin synnytti länsimaisen kriisinhallintatradition, jossa kriisinhallintaa käytetään politiikan välineenä. Asevoimien suorituskyvyn ylläpitämiseksi erityisesti länsimaissa kehitettiin sotilaallisen pelotteen ja kriisien ennaltaehkäisyn tilalle kyky käyttää ja projisoida sotilaallista voimaa maantieteellisesti yhä kauempana kotimaasta. Samalla kun asevoimien kokoa pienennettiin, niistä kehitettiin liikkuvampia ja monikansalliseen toimintaan kykeneviä. Suomelle tällainen kehitys merkitsi muutosta strategiassa, sillä aktiivinen sotilaallisen voiman käyttäminen kansallisten intressien edistämiseksi ei ole ollut Suomen kansallisen identiteetin mukaista.<sup>246</sup> Suomen puolustusvoimille ei ollut tarvetta muotoilla uutta olemassaolon oikeutusta, mutta kansallisen identiteetin rakentaminen edellytti osallistumista länsimaiden mukana kansainvälisiin sotilasoperaatioihin. Strategian perusteluissa, kuten strategia-asiakirjojen analyysissä tässä tutkimuksessa on osoitettu, tätä toimintaa perustellaan kansalliseen identiteettiin paremmin sopivalla tavalla. Suomessa kriisinhallinnassa halutaan nähdä olevan kyse vastuun kantamisesta, jota perustellaan perusarvoilla, keskinäisriippuvuudella ja kansainvälisellä turvallisuudella.

Clausewitzin mukaan sota on aina aikakautensa näköinen. Eri aikoina sodalla on ollut omat erikoiset muotonsa, omat rajoituksensa ja omat ennakkoluulonsa.<sup>247</sup> Kansainvälisessä järjestelmässä tapahtuvista muutoksista tai diplomatiasta, sisäpolitiikasta, ideologioista, taloudesta tai mullistavasta teknologisesta kehityksestä johtuen ymmärrys sodan teoriasta voi muuttua.<sup>248</sup> Sodan subjektiivinen olemus voi näin ollen kehittyä, mutta silti sodan luonne on kaikkina aikoina pysyvää.<sup>249</sup> Kaikilla sodilla on muuttumattomia ja pysyviä ominaisuuksia, jotka ovat riippumattomia aikakaudesta, jolloin ne on sodittu.<sup>250</sup> Siksi kriisinhallinta – myös sellaisena kuin se Suomessa käsitetään – ja ainakin vaativimmat kriisinhallintaoperaatiot, joita toteute-

<sup>246</sup> Raitasalo 2013, s. 211–212 ja s. 214; Sirén 2005, s. 308.

<sup>247</sup> von Clausewitz 1832b, s. 387.

<sup>248</sup> Vego 2011, s. 60.

<sup>249</sup> Gray 2004, s. 10.

<sup>250</sup> Vego 2011, s. 64.

taan kokonaisvaltaisuuden periaatteen mukaisesti, on mahdollista ymmärtää nykyisen aikakauden sodan ilmentymänä. Kriisinhallinnassa on erotettavissa pysyviä sodalle ominaisia aiemmin käsiteltyjä piirteitä kuten fyysinen väkivalta tai sen mahdollisuus, politiikan ja strategian määräävyys, tavoitteellisuus, aktiivinen vastustaja, pelko ja epävarmuus.

Konstruktivistinen tutkimus olettaa, etteivät kansainvälisessä järjestelmässä vallitsevat käsitykset ole pysyviä. Järjestelmätason käsitteet, sota mukaan lukien, vakiintuvat yleiseen käyttöön ja muuttuvat toimijoiden välisen vuorovaikutuksen seurauksena. Raitasalon mukaan sodan kuvan uudelleen määrittely on mahdollista niin sanottuina kansainvälisen järjestelmän murroskausina.<sup>251</sup> Voidaanko Venäjän toimenpiteiden ja Ukrainan kriisin sekä ISIS -järjestöä<sup>252</sup> vastaan suunnatun yhteisoperaation ajatella liittyvän Raitasalon tarkoittamaan murroskauden alkuun? Ollaanko aikakaudelta, jota on nimitetty kylmän sodan jälkeiseksi ajaksi, liukumassa kohti erilaista kansainvälisen järjestyksen aikaa?

## 5.2 Suomen kansainvälinen kriisinhallinta – virallinen linja

Tässä alaluvussa tarkastellaan Suomen kansainvälistä kriisinhallintaa, sen ohjausta ja tavoitteita Suomen virallisessa valossa. Tarkastelua ohjaa taustalla ajatus siitä, että tutkimusasetelman mukaisesti kansainvälinen kriisinhallinta nähdään välineenä, jolla Suomi voi toteuttaa strategiaansa käytännössä.

Kansainvälinen kriisinhallintatoiminta nähdään keskeisenä osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomi voi sen avulla edistää tavoitteitaan ja parantaa kansainvälistä turvallisuutta sekä samalla Suomen turvallisuutta. Suomi osallistuu monipuolisesti kriisinhallintaan, kun osallistumista tarkastellaan niin maantieteellisesti, tehtävien luonteen tai johtovastuussa olevan järjestön kautta. Suomi painottaa kokonaisvaltaisuutta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikalla pyritään Suomen turvallisuuden ja kansainvälisen vaikutusvallan vahvistamiseen sekä maan etujen edistämiseen, vakauden luomiseen, inhimillisen hädän vähentämiseen ja kriisialueiden kehitysedellytysten luomiseen. Samalla pyritään ehkäisemään konfliktien laajeneminen, sillä globalisoituneessa maailmassa ja keskinäisriippuvuuden aikana kriisien vaikutus ulottuu kau-

<sup>251</sup> Raitasalo 2013, s. 208 ja s. 210.

<sup>252</sup> ”Syriassa ja Irakissa toimivan ääri-islamistijärjestön nimi muuttui kesäkuussa 2014. Aiempi nimi oli englanniksi *the Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) tai vaihtoehtoisesti *the Islamic State in Iraq and Syria* (ISIS). Järjestö ilmoitti 29.6. uudeksi nimekseen *the Islamic State* (IS). Suomen kielessä järjestöstä käytetään nyt useimmiten lyhennettä *ISIS* tai *Isis*.” *Kotimaisten kielten keskus*, [<http://www.kotus.fi/index.phtml?s=6531>], viitattu 17.2.2015.



as.<sup>253</sup> Kriisien ymmärretään syntyvän ja ilmenevän monin eri tavoin ja niiden hallinnan nähdään edellyttävän kokonaisvaltaista toimintaa ennaltaehkäisystä ja rauhanvälityksestä mahdollisiin sotilaallisiin toimiin ja vastuun siirtoon kohdealueen omille vastuutahoille. Kriisinhallintaa pyritään kehittämään kokonaisvaltaisesti yhdistäen sotilaallinen toiminta, poliisi- ja laaja siviilitoiminta.<sup>254</sup> Tämä virallinen näkemys kriisinhallinnan roolista on ollut vallalla Suomessa jo suhteellisen pitkään. Kriisinhallinnan rooli virallisen näkemyksen mukaan vastaa tässä tutkimuksessa sille asetettua tehtävää kansallisten intressien käytännön toteuttajana.

Vuoden 2009 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteko korostaa kriisinhallinnan kokonaisvaltaista lähestymistapaa sekä kansallisen suunnittelun, koordinoinnin ja resurssien entistä tiiviimpää yhteensovittamista.<sup>255</sup> Ulkoasiainministeriö julkaisi Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian vuonna 2009. Asiakirjan nimen perusteella kyseisen julkaisun voi odottaa antavan vastauksia koskien kriisinhallinnan kansallista toteuttamista ja päämäärää. Näin Ulkoasiainministeriön julkaisu tekeekin – kriisinhallinnan keinojen osalta. Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia kuvailee Suomen kriisinhallintaan osallistumisen painopistealueet, mutta konkreettisten toimien esittely jää puuttumaan<sup>256</sup>. Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian päämääränä on ”... vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.”<sup>257</sup> Voidaan todeta, että Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia kuvailee yleisellä tasolla Suomen keinoja toteuttaa kriisinhallintaa, mutta ei mene syvemmälle kansallisessa tavoitteenasettelussa. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon mukaan kokonaisvaltaisuus kriisinhallinnassa ei tarkoita eri kriisinhallinnan toimijoiden sulauttamista toisiinsa, vaan eri kriisinhallinnan keinojen ja mekanismien oikea-aikaista käyttämistä kriisin eri vaiheissa.<sup>258</sup>

Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia -asiakirjan perusteella kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskeisiä tavoitteita ovat muun muassa ”aktiivinen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja myös vaativiin kriisinhallintatehtäviin”, ”siviilikriisinhallintaosallistumisen vahvistaminen” ja ”vaikuttavuuden lisääminen kehittämällä sotilaallisen ja siviili-

<sup>253</sup> VNS 1/2009 vp, s. 96; VNS 6/2012 vp, s. 13; Ulkoasiainministeriö 2015a, s. 23; *Ulkoasiainministeriön verkkosivut* [http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI], viitattu 18.2.2015.

<sup>254</sup> VNS 6/2012 vp, s. 51–52.

<sup>255</sup> VNS 1/2009 vp, s. 96 ja s. 109.

<sup>256</sup> Mustonen 2010, s. 17.

<sup>257</sup> Ulkoasiainministeriö 2009, s. 6.

<sup>258</sup> Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon mukaan *kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia* -asiakirja ei sisällä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen määrittelyä, vaikka se olisi ulkoasiainvaliokunnan mielestä ollut luontevaa. Ks. UaVL 3/2010 vp, s. 1–2.

*kriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä*”.<sup>259</sup> Nämä tavoitteet kuvailevat suomalaisen kriisinhallinnan eri osa-alueita, mutta eivät aseta konkreettisia toiminnan päämääriä. Asiakirjassa luetellut tavoitteet voidaankin ymmärtää kriisinhallinnan kentässä tapahtuvien erillisten toimintojen keinoiksi edistää kokonaisvaltaisuutta.

Vaikka kansainvälinen kriisinhallinta ymmärretään Suomen keskeiseksi keinoksi toteuttaa ulkopoliittikkaa omista lähtökohdistaan, Suomen kokonaisvaltaiseen kriisinhallintastrategiaan ei ole kirjoitettu kansallisia tavoitteita selkeästi. Asiakirjassa todetaan, että ”*osallistuminen kriisinhallintaan on osa kansainvälistä vastuun kantamista ja Suomen turvallisuuden rakentamista*” ja että ”*Suomen kriisinhallintatoiminta suunnataan ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kannalta merkittävälle kriisialueille*”. Lisäksi osallistumistratkaisuissa huomioidaan sekä maailman konfliktialueiden vakauden edistäminen että osallistumisen merkitys Suomen oman turvallisuuden ja muiden kansallisten intressien kannalta.<sup>260</sup> Nämä toteamukset ohjaavat Suomen kriisinhallintaa kahteen suuntaan; yhtäältä osallistumisella kannetaan vastuuta kansainvälisestä turvallisuudesta, ja toisaalta kriisinhallintatoiminnan tulisi suuntautua Suomen kannalta merkittävälle alueelle.

Valtioneuvoston vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan kriisinhallinta on vastuun kantamista ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista, ja kriisinhallinta parantaa Suomen turvallisuutta sekä tukee kansallisen puolustuksen ja kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittämistä.<sup>261</sup> Suomen turvallisuus esiintyy perusteluna myös *Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa*.<sup>262</sup> Näitä uudemmissa ohjausasiakirjoissa Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on selkeämmin ilmaistu. Kriisinhallintaan osallistuminen perustellaan turvallisuuden ja vakauden tukemisella, kansallisen puolustuskyvyn vahvistamisella ja Suomen painoarvon lisäämisellä kansainvälisessä politiikassa.<sup>263</sup> Voidaankin ajatella, että *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia* -asiakirjan tarkoituksena on vahvistaa kriisinhallinnan kattavaa lähestymistapaa. Siksi se kokoaa kriisinhallinnan eri keinojen kuvaukset yhteen asiakirjaan mutta ei pureudu kansallisten intressien edistämiseen.<sup>264</sup>

<sup>259</sup> Tavoitelista kokonaisuudessaan, ks. Ulkoasiainministeriö 2009, luku 7.

<sup>260</sup> Ulkoasiainministeriö 2009, s. 6.

<sup>261</sup> VNS 1/2009 vp, s. 96.

<sup>262</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* 2010, s. 3: ”Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittikan tärkeimmät tehtävät ovat Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen.”

<sup>263</sup> Ks. VNS 6/2012 vp, s. 82; VNT 2/2011 vp, s. 22–23.

<sup>264</sup> Vrt. Pykälä 2012, s. 7. Tärkein asiakirja, jolla kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta tulisi ohjata Suomessa, oli avoimien vastauksien perusteella *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*.

*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* -asiakirjassa kokonaisvaltainen kriisinhallinta osoitetaan Ulkoasiainministeriön strategiseksi tehtäväksi ja sen mukaan Suomi osallistuu kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin pyrkiäkseen yhteisvastuullisesti ennaltaehkäisemään ja rajoittamaan kriisejä niiden syntyalueilla. Tällöin tavoitteena on myös estää kriisien vaikutusten ulottuminen Suomeen.<sup>265</sup>

Sisäasiainministeriön julkaiseman *Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian* mukaan siviilikriisinhallinnalle ei ole olemassa täsmällistä määritelmää. Siviilikriisinhallinnalla tarkoitetaan toimintaa, jolla pyritään yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttamiseen lähettämällä kriisialueille ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnan keinoin pyritään vahvistamaan julkista hallintoa, oikeusvaltion periaatteita, ihmisoikeuksia ja demokratiaa.<sup>266</sup>

*Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa* kansainvälinen siviilikriisinhallinta osoitetaan Sisäministeriön strategiseksi tehtäväksi. Strateginen tehtävä edellyttää muun muassa, että kansainvälisiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistutaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan periaatteiden mukaisesti ja että Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan elementtien kehittämistä tuetaan. Samalla vahvistetaan kotimaan valmiuksia tiivistämällä yhteistyötä sotilaallisten ja siviilivoimavarojen käytössä sekä yleisesti tehostetaan kokonaisvaltaisuutta ja sovitetaan yhteen kansallisia siviilikriisinhallinnan valmiuksia valtioneuvoston tasalla.<sup>267</sup>

*Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian* mukaan Suomen tavoitteena on, että siviilikriisinhallinta on koordinoitua, demokratiaan, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen perustuvaa asiantuntijatoimintaa. Toiminnan tavoitteena on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti edistää rauhaa, vakautta ja kestävä kehitystä. Toisaalta todetaan, että ”*Suomen tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä.*”<sup>268</sup> Nämä tavoitteet jäävät yleiselle tasolle eivätkä ilmennä varsinaista toiminnan tarkoitusta vaan kuvaavat ennemminkin siviilikriisinhallinnan tavoittelemaa laatua ja toimintaperiaatetta.

Laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Lain mukaan Suomi voi osallistua YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen

<sup>265</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* 2010, s. 23.

<sup>266</sup> Sisäasiainministeriö 2008, 1. luku.

<sup>267</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* 2010, s. 24.

<sup>268</sup> Sisäasiainministeriö 2008, 3. luku.

kriisinhallintaan. Sotilaallisen kriisinhallinnan tarkoituksena on lain mukaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen tai humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen. Kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, ETYJ, EU tai muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä. Lain mukaan puolustusministeriö antaa sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämät tehtävät puolustusvoimille ja ohjaa ja valvoo sotilaallista kriisinhallintaa.<sup>269</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta on puolustusministeriön strateginen tehtävä. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistutaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan periaatteiden mukaisesti kansallisista lähtökohdista.<sup>270</sup> Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan vahvistaa kansallista puolustuskykyä, sillä kriisinhallintaoperaatiot mahdollistavat joukkojen ja suorituskykyjen yhteensopivuuden kehittämisen käytännössä sekä mahdollisuuden kehittää osaamista ja osoittaa sitä muille.<sup>271</sup>

Sotilaallinen kriisinhallinta on osa puolustusvoimien kansainvälistä yhteistyötä sekä Suomen verkostoitumista ja varautumista. Puolustusvoimien kansainvälinen yhteistyö mahdollistaa muun muassa avun vastaanottamisen ja materiaalihankintojen kustannustehokkuuden sekä tehostaa huoltovarmuutta. Kansainväliseen kriisinhallintaan tarkoitetut joukot harjoitetaan ja arvioidaan kansainvälisen sertifiointin mahdollistamalla tavalla. Puolustusvoimien kansainvälisen yhteistoiminnan kehittämisellä tähdätään yhteistoimintakykyyn toimintatapojen ja järjestelmien eri tasoilla, kykyyn osallistua kansainväliseen yhteistoimintaan ja operaatioihin sitoumusten edellyttämällä tavalla sekä kykyyn vastaanottaa sotilaallista apua.<sup>272</sup>

Tulevaisuudessa sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot tulevat olemaan entistä vaativampia, sillä kriisit ja konfliktit muuttuvat yhä moniulotteisemmiksi. Joukkojen määrän osalta operaatioiden koko pienenee myös resurssien puolittumisen vuoksi. Tämä johtaa siihen, että erilaiset asiantuntija-, neuvonantaja- ja kouluttajatehtävät lisääntyvät suhteessa varsinaisiin taistelutehtäviin. Kansallista puolustusta kehitetään luomalla suorituskykyjä, joita voidaan käyttää sotilaalliseen kriisinhallintaan. Tarkoituksena on lisätä kustannustehokkuutta tehostamalla kansainvälistä yhteistyötä ja parantamalla suorituskykyjen laatua. Suomen kriisinhallinnan joukkorekisteriin kuuluvat mekanisoitu jääkäripataljoona, erikoisoperaatio-osasto, suojelun erikoisosasto, raivaamisen erikoisosasto, helikopteriosasto, miinalaiva, miinantorjunta-alus, rannikkojääkäriyksikkö, alustarkastusosasto ja ilmavoimien valmiusyksikkö. Näitä joukkoja voidaan käyttää sekä sodan että rauhan ajan tehtäviin. Naton evaluointiohjelma toimii pohjana

<sup>269</sup> *Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta*, 1 § ja 5§.

<sup>270</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* 2010, s. 26.

<sup>271</sup> Ulkoasiainministeriö 2015a, s. 23.

<sup>272</sup> *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* 2010, s. 24 ja s. 26.

kriisinhallintajoukkojen suorituskykyä ja yhteistoimintakykyä arvioitaessa. Nato määrittää standardit ja kriteerit toiminnalle, mutta joukkoja käytetään myös Euroopan unionin operaatioissa.<sup>273</sup>

Kehitysyhteistyö on osa Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintastrategiaa.<sup>274</sup> Kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan kehityspolitiikkaan kuuluvaa käytännön toimintaa, jolla toteutetaan kehityspolitiikan tavoitteita. Kehityspolitiikalla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan toimimalla kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla kuten turvallisuuspolitiikka, ihmisoikeuspolitiikka, kauppapolitiikka, maa- ja metsätalouspolitiikka, koulutuspolitiikka, terveys- ja sosiaalipolitiikka, ympäristöpolitiikka, siirtolaispolitiikka ja tietoyhteiskuntapolitiikka.<sup>275</sup>

Kehityspolitiikka on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kehityspolitiikan ja -yhteistyön tarkoituksena on edistää köyhyyteen liittyvien ongelmien poistamista muuttuvassa ja keskinäisriippuvaisessa maailmassa ja rakentaa turvallisuutta ja hyvinvointia. Kehityspolitiikan tavoite on myös YK:n vuosittain asetettujen tavoitteiden saavuttaminen kumppanimaiden tarpeet huomioon ottaen.<sup>276</sup> Suomen kehityspoliittisen toimenpideohjelman mukaan sukupuolten välinen tasa-arvo, eriarvoisuuden vähentäminen ja ilmastokestävyys ovat Suomen kehityspolitiikan läpileikkaavat tavoitteet. Näitä tavoitteita edistetään kaikessa kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyössä.<sup>277</sup> Kehitysyhteistyötä voidaan perustella myös oikeudenmukaisuudella. Kehitys on maailmanlaajuisesti jakautunut epätasaisesti ja samalla eriarvoisuus on lisääntynyt – kehitysyhteistyö merkitsee vastuunottoa ja puuttumista eriarvoisuuteen. Yhtenä kehitysyhteistyön perusteena mainitaan myös, että kyseessä on Suomen etu keskinäisriippuvuuden maailmassa.<sup>278</sup>

Humanitaarinen apu on osa Suomen kehityspolitiikkaa, mutta poikkeaa siitä useassa suhteessa. Apu perustuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen ja kattaa suojelun ja aineellisen avun. Humanitaarista apua annetaan hätätilanteissa, joiden syyt voivat olla aseellinen konflikti, luonnonkatastrofi tai muu katastrofi. Suomen kehityspoliittisen toimenpideohjelman mukaan Suomi antaa humanitaarista apua ainoastaan tarpeeseen perustuen, ei poliittisista, soti-

<sup>273</sup> Parlamentaarinen selvitystyöryhmä 2014, s. 19.

<sup>274</sup> Ulkoasiainministeriö 2009, s. 6.

<sup>275</sup> Ulkoasiainministeriö 2005, s. 2; Ulkoasiainministeriö 2008.

<sup>276</sup> Ulkoasiainministeriö 2012, s. 5.

<sup>277</sup> Sama, s. 23.

<sup>278</sup> Ulkoasiainministeriö 2005, s. 5; *Ulkoasiainministeriön kehitysviestinnän yksikön verkkosivut* [<http://www.global.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15865&contentlan=1&culture=fi-FI>], viitattu 19.2.2015.

laallisista tai taloudellisista lähtökohdista.<sup>279</sup> Humanitaarisen toiminnan tarkoitus on pelastaa ihmishenkiä, suojella siviiliväestöä, lievittää inhimillistä hätää ja ylläpitää ihmisarvoa luonnononnettomuuksien, sotien, aseellisten konfliktien ja muiden kriisien aikana YK:n määrittelemien periaatteiden mukaisesti. Näitä ovat avun riippumattomuus, epäpoliittisuus ja tarveharkinta. Humanitaarista apua annetaan puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja humaaniisuuden periaatteita noudattaen.<sup>280</sup> Suomi toteuttaa humanitaarista apua keskittämällä rahoituksen YK-järjestöille, Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeelle sekä Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosaston (European Commission Humanitarian Aid & Civil Protection, ECHO) kumppanuusstatuksen saaneille suomalaisille kansalaisjärjestöille. Ulkoministeriö toimii ainoastaan rahoittajana. Tällä pyritään takaamaan toiminnan tuloksellisuus.<sup>281</sup> Humanitaariseen apuun kohdennetaan vuosittain noin kymmenen prosenttia kehitysyhteistyömäärärahoista.<sup>282</sup>

Humanitaarinen apu on erotettu omaksi osa-alueekseen kehitysyhteistyöstä ja siviilikriisinhallinnasta, mutta se kuuluu kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan alla koordinoitaviin kriisinhallinnan osa-alueisiin.<sup>283</sup> Humanitaarista apua rahoitetaan kehitysyhteistyömäärärahoista, mutta se on kehitys- ja muista politiikoista riippumatonta ja puolueetonta toimintaa.<sup>284</sup> Konfliktin jälkeen humanitaarinen apu pyritään sovittamaan yhteen rauhanrakentamisen, jälleenrakennuksen ja kehitysyhteistyön kanssa.<sup>285</sup> Humanitaarisen avun antaminen vaikuttaa olevan tarkasti määriteltyä toimintaa.<sup>286</sup> Mielenkiintoinen havainto humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan suhteesta ylipäätään on se, että humanitaarista apua toteutetaan korostetun puolueettomasti ja riippumattomasti hätätilanteissa. Havainto asettaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan asemaan, jossa se näyttäytyy osallistujamaiden omien poliittisten agendojen muokkaamana tavoitteellisena toimintana.

Rauhanvälitys on kriisin osapuolien saattamista yhteen. Sen tavoitteena on ehkäistä neuvotte-lujen avulla konfliktin puhkeaminen tai saada aikaan sovinto konfliktin ratkaisemiseksi. Rauhanvälityksen keinoja ovat suora diplomaatti- tai asiantuntijatuki tai tekninen tuki rauhanprosessille. Rauhanvälitys täydentää Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja kehityspoliti-

<sup>279</sup> Ulkoasiainministeriö 2012, s. 43.

<sup>280</sup> VNS 6/2012 vp, s. 82; *Ulkoasiainministeriön verkkosivut* [<http://formin-origin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15344&contentlan=1&culture=fi-FI>], viitattu 19.2.2015.

<sup>281</sup> Ulkoasiainministeriö 2012, s. 44; VNS 5/2014 vp, s. 33.

<sup>282</sup> Ulkoasiainministeriö 2015b, s. 9.

<sup>283</sup> Ulkoasiainministeriö 2009, s. 6; *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, s. 88.

<sup>284</sup> Ulkoasiainministeriö 2012, s. 7; VNS 5/2014 vp, s. 33.

<sup>285</sup> VNS 5/2014 vp, s. 33.

<sup>286</sup> Tuettavat sektorit, rahoitusta ohjaavat periaatteet ja varainjakoprosessi sekä maakohteiden ja järjestökanavien valinta on tarkasti ohjeistettu, ks. Ulkoasiainministeriö 2015b.

kan keinovalikoimaa ollen yksi diplomatian keinoista.<sup>287</sup> Rauhanvälitys voidaan nähdä yhtenä osana rauhantyon, konfliktinratkaisun, humanitaarisen avun ja kriisinhallinnan kokonaisuutena, jolla on yhteys kehitykseen ja köyhyyden poistamiseen tavoitteeseen.<sup>288</sup>

Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja -selvityksen tarkoituksena on kuvata kansainvälisen rauhanvälityksen toimintaympäristöä ja Suomen mahdollisuuksia vahvistaa omaa rooliaan siinä. Selvityksessä todetaan, että Suomella on perinteisiinsä ja osaamiseensa perustuen edellytykset kasvattaa kansainvälistä painoarvoaan rauhanvälityksen avulla.<sup>289</sup> Rauhanvälityksen toimintaohjelmassa todetaan, että Suomen jäsenyys YK:n turvallisuusneuvostossa olisi ollut ainutlaatuinen tilaisuus edistää rauhanvälityksen kysymyksiä YK:ssa.<sup>290</sup> Rauhanvälitystä käsittelevät asiakirjat liittävät rauhanvälittämisen Suomen kansainvälisen aseman vahvistamiseen. Rauhanvälityksen nähdään avaavan ”mahdollisuuksien ikkunan”, joka Suomen tulisi osata hyödyntää kansainvälisen asemansa vahvistamiseksi.<sup>291</sup> Toisaalta asiakirjoissa todetaan, että Suomi tuntee vastuuta kansainvälisestä rauhasta ja haluaa vaikuttaa näkyvästi sen ylläpitämiseen ja lisäämiseen.<sup>292</sup>

Tässä alaluvussa tarkasteltiin kriisinhallinnan virallista tilaa Suomessa. Tarkastelun perusteella voidaan todeta, että Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamisperiaatteet näyttäisivät ilmentävän Suomen kansallista identiteettiä sekä strategian perustelujen kansallisia tavoitteita ja Suomen perusarvoja. Tarkastelun perusteella on mahdollista todeta myös, että Suomen kriisinhallinta ei näyttäydy konkreettisina toimenpiteinä, vaan kriisinhallinnan tarkoitus jää yleismaailmalliselle, YK:n ja Euroopan unionin periaatteita mukailevalle tasolle. Suomi toisin sanoen näyttäisi toteuttavan kriisinhallintaa kansalliseen identiteettiin hyvin sopivalla tavalla ja varovaisesti toimien. Tätä tapaa kuvaavia termejä ovat puolueettomuus, velvollisuudentuntoisuus, auttaminen, vastuunkantaminen, rauhanrakentaminen, tasapuolisuus, eriarvoisuuden poistaminen, turvallisuuden ylläpitäminen, siviilien suojelu ja inhimillisen hädän lievittäminen.

Voidaan todeta myös, että Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia pyrkii toimimaan muihin strategia-asiakirjoihin verrattuna kokoavana pääasiakirjana. Kuitenkin vain siviilikriisinhallintaa käsittelevä strategia-asiakirja on sitä vanhempi. Tämän havainnon perusteella voidaan sanoa, että kriisinhallinnan tavoitteellinen ja vaikuttava toiminta eivät edellytä

<sup>287</sup> Ulkoasiainministeriö 2010, s. 8 ja s. 17; Ulkoasiainministeriö 2011a, s. 5.

<sup>288</sup> Doty 2012, s. 159–160.

<sup>289</sup> Ulkoasiainministeriö 2010, s. 5 ja s. 7.

<sup>290</sup> Ulkoasiainministeriö 2011a, s. 11.

<sup>291</sup> Ulkoasiainministeriö 2010, s. 14; Ulkoasiainministeriö 2011a, s. 17.

<sup>292</sup> Ulkoasiainministeriö 2011a, s. 5.

kirjoitettua kriisinhallinnan strategiaa. Maailma ja kansainvälinen järjestelmä muuttuvat. Samalla Suomen strategian tulee muuttua vastaamaan strategian perusteluiden maailmankuvaa.

### 5.3 Kriisinhallinta strategisena välineenä

Tässä alaluvussa analysoidaan kriittisesti kriisinhallintaa Suomen kansallisten intressien edistämiseksi. Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa tarkastellaan strategisena välineenä, jolla politiikkaa toteutetaan käytännössä kansallisten intressien edistämiseksi. Tarkoituksena on pureutua virallista kriisinhallinnan linjaa syvemmälle.

Kansainvälisen vastuun kantaminen näyttäisi liittyvän useisiin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueisiin. Kuitenkin ainoastaan humanitaarisen avun antaminen näyttäytyy pyyteettömänä toimintana silloin, kun sitä toteutetaan riippumattomasti, epäpoliittisesti ja tarveharkintaan perustuen ja kun tarkoituksena on pelastaa ihmishenkiä ja lievittää hätää. Vesan mukaan Suomen vahvuus kansainvälisessä toimintaympäristössä on uskottavuus, sillä Suomella ei ole salaista agenda tai muitakaan omia etuja ajettavanaan. Sen sijaan Suomi pyrkii pyyteettömästi ajamaan koko kansainvälisen yhteisön yhteistä etua.<sup>293</sup> Suomen kriisinhallintaosallistuminen ei kuitenkaan ole vain humanitaarisen avun antamista. Vastuun kantaminen voidaan nähdä Suomen kansallisesta identiteetistä ja strategian perusteluista ponnistavana toiminnan perusteluna. Kansainvälisen vastuun kantaminen on toimiva perustelu esimerkiksi silloin, kun osallistutaan kriisinhallintaoperaatioihin, joihin Yhdysvallat, Euroopan unionin jäsenvaltiot tai muut Pohjoismaat osallistuvat. Tällöin kriisinhallintaan osallistuminen rakentaa Suomen kansallista identiteettiä esittäen Suomen läntisten, kehittyneiden valtioiden joukkoon kuuluvana valtiona.<sup>294</sup>

Kriisinhallinta mahdollistaa solidaarisuuden ja yhteenkuuluvuuden osoittamisen vastaamalla länsimaiden yhteiseksi kokemiin uhkiin. 2000-luvulla yhteisten uhkien voidaan nähdä perustuvan YK:n, EU:n ja myös Naton ja Yhdysvaltojen uhkakuihin. Yhteisten uhkakuvien, joita ovat muun muassa terrorismi, joukkotuhoaseisiin liittyvät uhat, alueelliset konfliktit, sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ympäristöongelmat, on koettu kohdistuneen yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin ja etuihin.<sup>295</sup> Toisaalta globalisaatiosta johtuva

<sup>293</sup> Vesa 2012, s. 27. Voidaan ajatella, että Vesan näkemys tiivistää Suomen kansallisen identiteetin syvään juurtuneet käsityksen Suomesta osana kansainvälistä järjestelmää.

<sup>294</sup> Raitasalo 2007, s. 137.

<sup>295</sup> Uhkakuvista ks. Limnell 2009, s. 164–165, s. 178–179 ja s. 185–187.



kasvanut keskinäisriippuvuus edellyttää Suomen osallistuvan kansainvälisestä turvallisuudesta huolehtimiseen. Turvallisempi maailma on Suomenkin etu, jolloin tarve yhteisen turvallisuuden rakentamiselle on aidosti olemassa.<sup>296</sup> Kansainvälisen vastuun kantaminen on Suomen kansallisen identiteettiin sopiva ja monikäyttöinen kriisinhallinnan yleinen perustelu. Humanitaarinen apu puolestaan on puhdasta kansainvälisen vastuun kantamista, kun sen avulla pyritään lievittämään inhimillistä hätää ja sitä toteutetaan YK:n periaatteiden<sup>297</sup> mukaisesti. Avustusjärjestöjen ja sotilaiden lisääntynyt yhteistoiminta kyseenalaistaa puolueettomuuden, vaikka tarkoitus olisikin hyvä. Samalla avustusjärjestöjen toiminta on osittain hankaloitunut ja johtanut avustustyöntekijöiden turvallisuuden vaarantumiseen, sillä kriisialueiden taistelijat eivät erota järjestöjä valtapolitiikkaan liittyvästä kokonaisuudesta.<sup>298</sup> Huomioitavaa on, että myös humanitaarisen avun antaminen ja päätös olla antamatta apua rakentavat Suomen kansallista identiteettiä ja asemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Toiset toimijat arvioivat ja tekevät päätelmiä Suomen toiminnasta. Arvioinnin kohteena voivat olla esimerkiksi annetun avun rahallinen arvo ja laatu sekä Suomen kyky ja mahdollisuudet reagoida kyseessä olevaan kriisiin tai tilanteeseen.

Vesan näkemyksestä eriävää kantaa kriisinhallinnan kansallisten intressien määräävyydestä edustaa Liesinen. Hänen mukaansa laaja turvallisuuskäsitys tarkoittaa, että turvattomuus jossain osassa maailmaa merkitsee turvattomuutta myös muualla. Liesisen mukaan vallalla on kuitenkin vain oman edun ja kansallisten intressien perusteella määritelty turvallisuuskäsitys, sillä yhteisvastuu on vaikeampaa perustella kansalaisille. Hänen mukaansa kriisinhallinnan keinoin on mahdollista saavuttaa konkreettisia turvallisuutta edistäviä tuloksia, mikäli voimavarat kyettäisiin keskittämään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan periaatteiden mukaisesti.<sup>299</sup> Vesa myöntääkin, että kansainvälisessä vuorovaikutuksessa toimivien valtioiden täytyy reagoida jatkuvasti uusiin tapahtumiin ja muuttuviin tilanteisiin ja että Suomen mahdollisuudet aktiiviseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ovat kylmän sodan päättymisen myötä lisääntyneet.<sup>300</sup> Suomen ongelmat kriisinhallinnan tuloksellisuuden osalta näyttäisivät tämän tutkimuksen edellisten lukujen perusteella liittyvän konkreettisten, kansallisten intressien määrittelyn puuttumisesta johtuvasta toiminnan hajanaisuudesta. Toisin sanoen kokonaisvaltaisuus ei toteudu, koska kaikkia kokonaisvaltaisuuden tarjoamia mahdollisuuksia ei kyetä hyödyntämään johdonmukaisesti.

<sup>296</sup> Raitasalo 2008a, s. 139.

<sup>297</sup> Näitä ovat avun riippumattomuus, epäpoliittisuus ja tarveharkinta. Humanitaarista apua annetaan puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja humanisuuden periaatteita noudattaen. VNS 6/2012 vp, s. 82; *Ulkoasiainministeriön verkkosivut* [<http://formin-origin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15344&contentlan=1&culture=fi-FI>], viitattu 19.2.2015.

<sup>298</sup> Kennedy 2009, s. 5.

<sup>299</sup> Liesinen 2012, s. 231–234.

<sup>300</sup> Vesa 2012, s. 27.

Kansainvälisen toimintaympäristön muutosta ja kehityksen suuntaa on hankala ennustaa. Tavallinen ennuste on ollut, että kaksi supervaltaa, Yhdysvallat ja Kiina, nousisivat toimijoiksi muiden valtioiden yläpuolelle ja että näiden takana ”toisen rivin suurvaltoina” tulisivat Intia, Venäjä, Japani ja mahdollisesti Brasilia. Euroopan unionin roolia on vaikea hahmottaa, sillä sen merkitys nähdään lähinnä talousyhteisönä eikä niinkään turvallisuuspoliittisena toimijana. Suomelle näyttäisi olevan eduksi, kansainvälisen toimintaympäristön muutos huomioiden, rakentaa vahvat kahdenväliset suhteet Yhdysvaltoihin.<sup>301</sup> Yhteistyön kehittäminen Yhdysvaltojen kanssa politiikan, talouden ja turvallisuuden aloilla onkin yksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen pyrkimys, jota Naton rauhankumppanuusyhteistyön nähdään osaltaan edistävän. Suomelle on tärkeää, että Yhdysvallat arvioi sen luotettavaksi kumppanikseen.<sup>302</sup> Kylmän sodan jälkeen Naton toimintaa on kuvannut muuttuminen lähes globaaliksi kriisinhallintatoimijaksi.<sup>303</sup> Suomen rauhankumppanuusyhteistyössä keskeisenä pidetään osallistumista Naton kriisinhallintaoperaatioihin.<sup>304</sup> Naton kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen itsessään voidaan ajatella edistävän Suomen kansallisia intressejä. Toisaalta osallistuminen voidaan nähdä myös niin, että Suomi tuottaa turvallisuutta enemmän kuin kuluttaa, sillä kriisinhallintaan osallistumisella saavutettu, solidaarisuuteen perustuva mahdollisuus ulkopuolisen avun saantiin voidaan nähdä ainoana osallistumisesta saatavana vastineena<sup>305</sup>.

Pohjoismailla voidaan ajatella maantieteellisen läheisyytensä ja yhtenevän arvopohjansa vuoksi olevan yhteisiä ja samansuuntaisia kansallisia intressejä riippumatta maiden erilaisista kytkennöistä Natoon.<sup>306</sup> Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisena pyrkimyksenä on syventää pohjoismaista yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä kriisinhallinnan alalla.<sup>307</sup> Pohjoismaisen kriisinhallintayhteistyön nähdään vahvistavan kansallista puolustuskykyä.<sup>308</sup> Erityisesti tämä kehitys on havaittavissa yhteistyössä Ruotsin kanssa.<sup>309</sup> Pohjoismainen viitekehys, jonka arvojen<sup>310</sup> nähdään korostavan ihmisoikeuksia ja demokratiaa, nähdään kansalliseen identiteettiin sopivana kanavana vaikuttaa kansainväliseen järjestelmään. Kriisinhallinnan toteuttaminen yhdessä Pohjoismaiden, erityisesti Ruotsin kanssa, on perusarvojen kannalta hyväksyttävä tapa toimia Suomen strategian mukaisten kansallisten intressien edistämiseksi.

<sup>301</sup> Ks. Visuri 2011, s. 208–209; Haukkala 2011.

<sup>302</sup> VNS 6/2012 vp, s. 79; VNS 1/2009 vp, s. 72, s. 91–93 ja s. 95. Ks. Ulkoasiainministeriö 2011b, s. 19, s. 30 ja s. 32.

<sup>303</sup> Raitasalo 2008c, s. 5.

<sup>304</sup> UTP 8/2012 vp; VNS 1/2009 vp, s. 91–93 ja s. 95.

<sup>305</sup> Ks. Haukkala 2011; Raitasalo 2007, s. 137.

<sup>306</sup> Vrt. Wendt 1999, s. 193–245.

<sup>307</sup> VNS 6/2012 vp, s. 99–100; VNS 1/2009 vp, s. 91–93 ja s. 95; Valtioneuvoston viestintäyksikkö 2009.

<sup>308</sup> VNS 6/2012 vp, s. 100; VNS 1/2009 vp, s. 109.

<sup>309</sup> Ks. *Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden* 2015.

<sup>310</sup> Arvoista ks. Tuomioja 2010, s. 36–40; Riskilä 2013, s. 63–64 sekä Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan ulkoministerien yhteinen julkilausuma 2014.

Suomessa yhtenä puolustusvoimien tehtävänä on osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.<sup>311</sup> Osallistumalla Naton kriisinhallintaoperaatioihin Suomen voidaan nähdä parantavan omaa turvallisuuttaan, kasvattavan tietotaitoaan ja kokemustaan kansallisen puolustuskyvyn kehittämiseksi sekä lisäävän kansainvälistä yhteensopivuuttaan.<sup>312</sup> Naton kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen ymmärretään olevan puolustuskyvyn kehittämisen kannalta keskeistä. Vielä 1990-luvulla Suomi korosti sotilaallisen kriisinhallinnan kotimaan puolustukselle saatavia hyötyjä. Sittenmin vaativiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen on katsottu vahvistavan suomalaisen puolustusjärjestelmän uskottavuutta ja siten vahvistavan sotilaallista pelotetta.<sup>313</sup>

Sotilaallinen kriisinhallinta edellyttää joukoilta korkeatasoista kansainväliseen toimintaympäristöön sopivaa suorituskykyä. Kyky käyttää tällaisia kehittyneitä sotilaallisia suorituskykyjä vaativissa monikansallisissa operaatioissa on yksi sotilaallisen kyvykkyyden ja uskottavuuden mittari.<sup>314</sup> Vaativien kriisinhallintaoperaatioiden käsite kumpuaa Raitasalon mukaan Afganistanin ja Irakin operaatioista, joissa kriisinhallintaoperaatiot ovat samaan aikaan laajan turvallisuuden tuottamisen, jälleenrakentamisen ja sodankäynnin yhdistelmiä. Tarkastelukulmasta riippuen kriisinhallintaoperaatioissa voidaan korostaa kulloinkin tilanteeseen sopivaa näkökulmaa, kuten asevoiman käyttöä tai humanitaarista kehitystä.<sup>315</sup> Kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksesta johtuen kriisinhallinnasta on muodostunut osa laajennettuun turvallisuuskäsitykseen perustuvaa läntistä politiikkaa, jossa humanitaaristen interventioden ja sotilaallisen kriisinhallinnan kautta on määritelty sotilaallisen voimankäytön mahdollistavat tilanteet uudelleen.<sup>316</sup>

Osallistumalla vaativiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin hankitaan puolustusvoimien joukoille ja henkilöstölle kokemusta sodan kaltaisissa olosuhteissa toimimisesta, mutta toimimalla vaativissa tilanteissa osoitetaan myös joukkojen suorituskykyä käytännössä. Sotilaallinen kriisinhallinta vaativissa operaatioissa tarjoaa viitekehyksen uskottavan sotilaallisen suorituskyvyn kehittämiseksi ja osoittamiselle.<sup>317</sup> Kokemukset pyritään hyödyntämään kotimaassa sotilaskoulutuksen ja uusien suorituskykyjen kehittämisessä, ja vaativissa tilanteissa osoitetulla kyvykkyydellä rakennetaan sotilaallista uskottavuutta. Puolustusvoimat on kehit-

<sup>311</sup> *Laki puolustusvoimista*, 2 §; *Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta*.

<sup>312</sup> UTP 8/2012 vp.

<sup>313</sup> Raitasalo 2007, s. 137.

<sup>314</sup> Raitasalo 2008c, s. 7; Raitasalo 2008a, s. 140.

<sup>315</sup> Raitasalo 2008c, s. 5.

<sup>316</sup> Sama, s. 2 ja s. 4–5.

<sup>317</sup> Sama, s. 7.

tänyt suorituskykyään saadun kokemuksen avulla<sup>318</sup>. Sotilaalliseen uskottavuuteen vaikuttaa niin yksilöiden kuin koko sotilasjoukon suorituskyky. Suorituskyvyn tulee olla todellista, sillä toimintaa ja etenkin johtotehtävissä olevaa henkilöstöä arvioidaan useita eri kansalluuksia edustavien alaisten, vertaisten ja esimiesten toimesta. Sotilaallinen kriisinhallinta näyttäisi tarjoavan välineen, jolla on mahdollista rakentaa Suomen asemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Kylmän sodan päättymisen jälkeen osallistuminen vaativiin kansainvälisiin sotilasoperaatioihin on edellytys uskottavan kansallisen puolustuksen osoittamiseksi. Suomessa vaativiin sotilasoperaatioihin osallistuminen on mahdollistettu toimimalla pohjoismaisessa viitekehyksessä, mikä sopii Suomen kansalliseen identiteettiin.

Ruotsi puolestaan pyrkii sotilaallisessa toiminnassaan siihen, että se voi käyttää puolustusvoimiaan taistelutehtäviin tarvittaessa joko Ruotsissa tai ulkomailla. Ruotsi haluaa käyttää sotilaallista voimaansa aktiivisesti rauhan ja turvallisuuden luomiseen maissa, jotka kärsivät sodasta tai konflikteista. Ruotsin puolustusvoimia käytetään ehkäisemään ja hallitsemaan konflikteja ja sotia tarvittaessa aseellista voimaa käyttäen. Ruotsin puolustusvoimien tehtävänä on Ruotsin puolustaminen, Ruotsin intressien turvaaminen ja turvallisuuden edistäminen omalla ja lähialueella sekä globaalisti.<sup>319</sup> Ruotsin lähtökohdat sotilaallisen kriisinhallinnan toteuttamiseen vaikuttavat erilaisilta verrattuna Suomeen. Ruotsi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan puolustusvoimillaan, joita käytetään Ruotsin kansallisista tavoitteista kumpuaviin sotilaallisiin tehtäviin. Ruotsilla ei näyttäisi olevan tarvetta tehdä eroa sotilaallisen voiman käyttämiselle kotimaan puolustamiseen ja kriisinhallintaan.

Monille valtioille osallistuminen vaativaan kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on rajallisten resurssien vuoksi vaikeaa. Valtion kansainvälisen aseman vahvistaminen on käynyt hankalammaksi ja yhä kalliimmaksi.<sup>320</sup> Kriisinhallinta näyttäytyy turvallisuusvaatimuksiin reagoimisena eikä suunnitelmallisena toimintana, jolla vastattaisiin uhkiin tai kriisialueen humanitaarisen avun tarpeeseen.<sup>321</sup> Suomessa tämä todetaan avoimesti; päätökset sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta tehdään ulko- ja turvallisuuspoliittisista lähtökohdista ja operaation tarpeiden mukaisesti ottaen huomioon käytettävissä olevat suorituskyvyt ja taloudelliset edellytykset.<sup>322</sup> Valtioiden strategiat määrittelevät sen, mihin ja millaisiin operaatioihin osallistutaan. Kriisinhallinnan suunnittelemattomuus on seurausta vähenevien resurssien suuntaamisesta kansallisten lähtökohtien määrittämällä tavalla.

<sup>318</sup> Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen, s. 13.

<sup>319</sup> Ruotsin puolustusvoimien verkkosivut [http://www.forsvarsmakten.se/en/about/our-mission-in-sweden-and-abroad/] ja [http://www.forsvarsmakten.se/en/about/mission-statement-and-vision/], viitattu 9.7.2015.

<sup>320</sup> Raitasalo & Sipilä 2008, s. 330–336.

<sup>321</sup> Pyykönen 2008, s. 128.

<sup>322</sup> VNS 6/2012 vp, s. 13; VNS 1/2009 vp, s. 98.

Touko Piiparisen mukaan suojeluvastuu edustaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, sillä sen keinoihin kuuluu pakotteiden ja sotilaallisten interventioden lisäksi laaja joukko poliittisia, diplomaattisia, oikeudellisia, humanitaarisia ja sotilaallisia instrumentteja, kuten rauhanvälitys ja kehitysavun kohdentaminen.<sup>323</sup> Näin ollen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinovalikoima mahdollistaa valtion suvereniteettiin puuttumisen, kunhan se perustellaan rauhan ja turvallisuuden edistämällä.<sup>324</sup> Kansainvälinen yhteisön ottaessa vastuun turvallisuudesta se kykenee puuttumaan kriiseihin humanitaarisen intervention nimissä myös ilman konfliktin molempien osapuolten suostumusta. Myös Suomi on tulkinnut valtiosuvereenisuusperiaatetta niin, ettei osapuolten suostumuksen puuttuminen estä ihmisoikeusrikkomuksiin puuttumista.<sup>325</sup> Kriisinhallinta on saavuttanut nykyisen muotonsa valtioiden pyrkiessä varmistamaan vaikutusvaltansa kansallisten identiteettiensä ohjaamana kansainvälisessä vuorovaikutuksessa. Suomen kansallisten intressien kannalta tarkasteltuna joissakin tilanteissa kansainvälisen yhteisön mukana kriisinhallintaoperaatiossa oleminen voi olla tavoiteltavaa. Pelkällä osallistumisella voidaan vahvistaa kansainvälistä asemaa. Osallistumalla kriisinhallintaan Suomi kykenee esimerkiksi osoittamaan kuuluvansa länsimaihin ja jakavansa tietyt länsimaiset arvot.<sup>326</sup> Muiden valtioiden kriisinhallintaoperaatioon osallistuminen vaikuttaa Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvään päätöksentekoon.<sup>327</sup>

Suomi on kokenut nousun köyhästä maasta hyvinvointiyhteiskunnaksi. 1860-luvulla kahdeksan prosenttia suomalaisista kuoli nälkään ja 1940-luvulla Unicefia tarvittiin ruokkimaan noin sataatuhatta suomalaista. Viimeisen kehityslainansa Suomi otti Maailmanpankilta vuonna 1975. Suomen kehityspolitiikka perustuu pitkälti kansainvälisten sopimusten velvoitteisiin ja tavoitteisiin. Konfliktinratkaisun ja kriisinhallinnan nähdään hyödyttävän kaikkia.<sup>328</sup> Suomen kansallinen identiteetti on rakentunut yhteisöllisyyden ja auttamisen ajatukselle, joita edellä kuvatut kokemukset ovat osaltaan muokanneet ja vahvistaneet.

Kuvaavaa on, että kehitysyhteistyön aiempi nimitys oli kehitysapu. Toiminta oli lähinnä avustuksien lähettämistä kohdealueelle. Nykyisin tarkoituksena on tehdä yhteistyötä, mikä kehittää kohdemaan olosuhteita.<sup>329</sup> Kehitysyhteistyöllä, osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa,

<sup>323</sup> Piiparinen 2012, s. 4 ja s. 10.

<sup>324</sup> Pyykönen 2008, s. 101–102 ja s. 107.

<sup>325</sup> Raitasalo 2008a, s. 101.

<sup>326</sup> Ks. esimerkiksi Sipilä & Koivula 2013, s. 27–29; Wendt 2006, s. 205–207 ja Raitasalo 2007, s. 137.

<sup>327</sup> Sikanen 2012, s. 73–74. Ks. myös ”Suomen osallistumiseen ISAF-operaatioon vaikuttavat ... sekä Suomen joukkojen toimialueella olevien maiden (erityisesti Ruotsi, Saksa, Yhdysvallat, Norja) suunnitelmat”, VNS 2/2011 vp, s. 13.

<sup>328</sup> VNS 5/2014 vp, s. 17.

<sup>329</sup> Ulkoasiainministeriö 2005, s. 2. Julkisessa keskustelussa käytetään edelleen usein termiä kehitysapu. Tämä saattaa olla selitettävissä englanninkielisen sanan aid kääntämisellä suoraan avuksi, (development aid, kehitysapu), vaikka toimintaa kuvaavampi käännös saattaisi olla kehitystuki.

tuetaan kohdemaan omia kehityspyrkimyksiä sekä vastuullisen yritystoiminnan mahdollistavan ympäristön syntymistä. Talouskasvua tukeakseen Suomi edistää julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan kumppanuuksia.<sup>330</sup> Kehitysyhteistyön muodoista kahdenvälisessä yhteistyössä keskitytään pitkäaikaisiin kumppanuuksiin perustuviin maaohjelmiin. Monenkeskisten järjestöjen kautta toimittaessa YK on tärkein organisaatio ja yksityisen sektorin yhteistyömuotoja kehitetään toimintaympäristön muutoksen mukaisesti.<sup>331</sup> YK:n merkitys kansainvälisessä järjestelmässä on edelleen huomattava, sillä YK kykenee toimittamaan hätäapua kaikkein vaikeimmille alueille. Turvallisuusneuvosto pohjustaa kansainvälisen yhteisön päätöksiä kriisinhallinnan toteuttamisesta.<sup>332</sup>

Suomen maailmakuvaan kuuluu ymmärrys talouskriisin vaikutuksesta Euroopan ja monien kehittyneiden valtioiden tulevaisuudennäkymiin sekä toisaalta kehittyvien maiden merkityksen lisääntymisestä. Kilpailu kehittyvien valtioiden markkinoista kovenee. Taloudellisten ulkosuhteiden kehittäminen nähdään yhtenä keskeisenä ulkopolitiikan alueena. Tämän ymmärretään edellyttävän havaittujen uusien mahdollisuuksien aktiivista hyödyntämistä, aiempaa strategisempaa otetta sekä tiiviistä yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Kauppapolitiikan keinoin nähdään olevan mahdollista edistää taloudellista hyvinvointia ja työllisyyden kasvua. Arabimaista käynnistynyt yhteiskunnallinen murros mahdollistaa toimet, joilla demokratiaa voidaan vahvistaa. Ongelmat, kuten nuorisotyöttömyys, ääriliikkeiden toiminta, ruokakriisi, ympäristöongelmat, huono hallinto, pääomapako, korruptio ja erilaiset konfliktit, estävät kehitysmaiden kehittymisen. Samalla ne vaikuttavat suoraan myös Suomen turvallisuuteen. Näiden ongelmien ratkaisemisessa olisi mahdollista hyödyntää Suomen osaamista koulutuksen, hyvän hallinnon, ekologisen kestävyys, oikeusvaltion toimintatapojen ja tasa-arvon alueilla.<sup>333</sup>

Suomessa kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön kokonaissuunnittelu ja toimeenpanon seuranta kuuluu ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston yleisen kehityspolitiikan ja suunnittelu-yksikön tehtäviin.<sup>334</sup> Ulkoministeriö valvoo ja edistää Suomen taloudellisia etuja ulkomailla tuottamalla Team Finland -palveluja yrityksille, joiden vienti- tai investointihankkeeseen liittyy suomalainen intressi.<sup>335</sup> Team Finland -verkosto edistää suomalaisten yritysten kansainvälistymistä, Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja Suomen maakuvaa kokoamalla

<sup>330</sup> Ulkoasiainministeriö 2012, s. 32–25.

<sup>331</sup> Sama, s. 17–19.

<sup>332</sup> *Helsingin Sanomat* 28.10.2012, ”YK suhde kaipaa tuuletusta”, [<http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1351306346743>], viitattu 13.1.2015.

<sup>333</sup> *Ulkoasiainhallinnon strategiset prioriteetit*.

<sup>334</sup> *Ulkoasiainministeriön verkkosivut*

[<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15909&contentlan=1&culture=fi-FI>], viitattu 22.3.2015.

<sup>335</sup> Sama. Suomalainen intressi -termi on ulkoministeriön käyttämä eikä sitä ole määritelty tarkemmin.

yhteen toimijat ja palvelut. Verkoston *ytimen* muodostavat valtiorahoitteiset organisaatiot kuten ministeriöt, edustustoverkko, Finnpro, Tekes, Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit, Finnvera, Finnfund ja maakunnalliset kansainvälistymispalvelut.<sup>336</sup> Toiminnan organisointi ei mahdollista keskittymistä, vaan toimijoiden erilaisuudesta ja määrästä johtuen tarpeet ja toiminnot hajautuvat. Toimintakentän kuvauksen perusteella on arvioitavissa, että onnistumisen edellytyksenä peräänkuulutettu valtion näkemys ei välttämättä jalkaudu käytäntöön ketterimmällä mahdollisella tavalla. Organisaation laajuudesta johtuen havaittuihin mahdollisuuksiin ei myöskään ehkä kyetä tarttumaan. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttaminen edellyttää johdonmukaisuutta, toimintojen synkronointia ja näkemystä siitä, mitä ja miksi jotain tehdään tai ei tehdä.

Suomen kehitysyhteistyön on arvioitu osaltaan parantaneen vastaanottajamaiden julkisia palveluita, kuten koulutusta ja vesihuoltoa, ja vähentäneen köyhyyttä. Suomen vahvuuksina näyttäytyvät erityisesti vesihuolto, metsät, koulutus, sukupuolten tasa-arvo ja vammaistyö. Suomen toiminta keskittyy kumppanimaiden köyhyyden vähentämiseen ja yritystoiminta nähdään tärkeänä hyvinvoinnin lähteenä, sillä yhteistyö suomalaisten yritysten kanssa tuottaa tuloksia. Kehitysyhteistyön tulosten arvioiminen ja tiedonhallinta vaatii parantamista samoin kuin keskittyminen suurempiin kokonaisuuksiin tulosten takaamiseksi. Kustannustehokas toiminta vaatii keskittämistä ja painopisteitä. Suomen kehitysyhteistyö ei ole riittävän tulosohjattua. Asiakirjat eivät määrittele selkeitä tavoitteita eivät mittareita niiden toteutumisen seuraamiseen. Päätöksenteko, tavoitteet, tulokset ja budjetointi tulisi kytkeä tiiviimmin toisiinsa.<sup>337</sup>

Humanitaarinen apu on moniulotteinen kriisinhallinnan väline. Sen rooli kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osana johtaa kysymyksiin avun antamiseen liittyvistä puolueettomuuden, tasapuolisuuden ja humanisuuden vaatimuksista.<sup>338</sup> Kehitysyhteistyötä voidaan toteuttaa siten, että se palvelee ensisijaisesti auttajan kansallista hyötyä. Japania esimerkiksi kritisoidaan siitä, että köyhyyden vastaisen taistelun sijasta se edistää kansallisia intressejään ODA:n (Official Development Assistance, virallinen kehitysyhteistyö) kautta. Japani myöntää lainoja varsinaisen avun antamisen sijasta ja sitoo antamansa avun omiin kauppapoliittisiin tavoitteisiinsa. Japani käyttää apumekanismeja omien turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa edistämiseen.<sup>339</sup> Vastaavasti Euroopan unionia voidaan kritisoida kehityspoliittikan käyttämisestä omi-

<sup>336</sup> *Ulkoasiainministeriön verkkosivut*

[<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=46817&contentlan=1&culture=fi-FI>], viitattu 22.3.2015.

<sup>337</sup> Reinikka 2015.

<sup>338</sup> VNS 6/2012 vp, s. 82; *Ulkoasiainministeriön verkkosivut* [<http://formin-origin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15344&contentlan=1&culture=fi-FI>], viitattu 19.2.2015.

<sup>339</sup> Gaens 2015, s. 4–5.

en tavoitteiden edistämiseen. Euroopan unioni on ollut uskottavampi toimija kehityspolitiikan kuin turvallisuus- ja puolustuspoliittikan aloilla. Vahvistaakseen turvallisuuspoliittista ulottuvuuttaan Euroopan unioni on tarkentanut tavoitteitaan siten, että kehityspolitiikan ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet muistuttavat toisiaan. Tämä tavoitteiden samankaltaisuus mahdollistaa Euroopan unionille kehityspolitiikan hyödyntämisen turvallisuuspolitiikan osana.<sup>340</sup>

Vuonna 2011 julkaistun UNESCO:n (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) Education for All raportin<sup>341</sup> mukaan avustusrahoitusta kanavoidaan enenevässä määrin kriisinhallintaoperaatioihin. Toteuttaessaan kriisinhallintaa kokonaisvaltaisesti valtiot kytkevät kehitysyhteistyön kiinteäksi osaksi turvallisuuden rakentamista, sillä köyhyyden ymmärretään liittyvän terrorismiin, aseiden leviämiseen ja kansainväliseen rikollisuuteen. Tämän nähdään muuttavan esimerkiksi koulutukseen tarkoitetun avun turvallisuuden tuottamisen välineeksi, jolloin avun päämäärät sekoittuvat turvallisuuden tuottamisen päämääriin. Riskinä on, että koulut, opettajat, oppilaat ja avustustyöntekijät joutuvat hyökkäyksen kohteeksi niiden kytkeytyessä kriisinhallintaoperaation päämääriin sekä se, että varsinainen koulutuksen tukeminen jää sivurooliin.<sup>342</sup> Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden haasteena voidaan nähdä eri osa-alueiden tavoitteiden toissijaisuus kokonaisuuden päämääriin verrattuna.

Kehitysyhteistyön integroiminen osaksi kokonaisvaltaista kriisinhallintaa edellyttää yhteensovittamista, jotta kehitysyhteistyön perimmäiset tavoitteet, kuten köyhyyden vähentäminen, eivät vaarantuisi, tukea suunnattaisiin myös ”etulinjan” operaatioiden ulkopuolelle, kouluista ja kansainvälisistä työntekijöistä ei tulisi maaleja ja vältettäisiin rahan käyttäminen aseena. Yhtenä ongelmana nähdään myös yksityisten sotilas- ja turvallisuusorganisaatioiden toiminta tapauksissa, joissa saman yhtiön työntekijät tekevät sekä aseetonta jälleenrakennustyötä että aseellista turvallisuustyötä. Tämä lisää avustus- ja kehitysyhteistyön parissa toimivien riskiä joutua väkivallan kohteeksi.<sup>343</sup>

Huolimatta kokonaisvaltaisuuden riskeistä, turvallisuuden, kehitysyhteistyön ja ulkopoliittikan integroiminen on järkevää, sillä loppujen lopuksi kriisinhallinta ja jälleenrakennus edellyttävät useiden toimintalinjojen yhteistyötä. Kehitysyhteistyöllä osana kriisinhallintaa voidaan saada paljon aikaan. Kehitysyhteistyön käytännön toteuttamisessa tulee kuitenkin käyttää har-

<sup>340</sup> Anderson & Williams 2011, s. 19–20.

<sup>341</sup> UNESCO 2011a.

<sup>342</sup> UNESCO 2011a, s. 2–3; UNESCO 2011b.

<sup>343</sup> UNESCO 2011a, s. 124–183; UNESCO 2011b.



kintaa, sillä tarkoituksena on tukea kohdealuetta, vähentää köyhyyttä ja parantaa koulutusmahdollisuuksia. Tähän pääseminen osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa edellyttää innovatiivisia toimintatapoja. Kehitysavun käyttäminen osana turvallisuuden tuottamista saattaa vääristää sen tarkoitusta ja vaarantaa sekä tuen saajat että toteuttajat.<sup>344</sup> Tämä täytyy huomioida kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallisessa suunnittelussa ja valmistelussa.

Koulutuksen hyödyntäminen vain turvallisuuspäämäärien toteuttamiseen toimii esimerkkinä kehitysyhteistyön ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toiminnosta, joka voi vahvistaa epäkohtia ja lisätä ristiriitoja. Kehitysyhteistyövaroin toteutettavalla koulutuksella tulisi tukea köyhyyden vähentämistä eikä kansallisen turvallisuuden tavoitteita. Kehitysyhteistyö on kriisinhallinnan osa-alue, jolla voidaan tukea rauhaa, jälleenrakentamista ja koulutusjärjestelmien elpymistä. Tämä edellyttää selkeämpää rajanvetoa turvallisuuden ja köyhyyden vähentämisen välillä.<sup>345</sup> Suomen perusarvot ja kansallinen identiteetti määrittävät suomalaisen kehitysyhteistyön laadun osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Kansalliset intressit ja kansalliset tavoitteet eivät ole ristiriidassa edellä esitetyn kanssa.

Suomen vahvuuksien joustava ja suunniteltu hyödyntäminen osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa edistää Suomen kansallisia tavoitteita ja kansallisia intressejä. Kokonaisvaltaiselle kriisinhallinnalle on tämän tarkastelun kannalta mahdollista muodostaa konkreettisia tavoitteita. Esimerkiksi koulutuksen alueella Suomella on osaamista, jonka kautta on mahdollista osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa edistää sekä kohdemaan että Suomen kansallisia intressejä, erityisesti Suomen kansallista kilpailukykyä, tukemalla kehitystä ja samalla turvallisuutta. Myös digitalisaatio avaa Suomelle mahdollisuuksia. Kansallisten intressien edistäminen ja mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttävät valtiolta näkemystä<sup>346</sup>.

Yhdysvaltojen toiminnassa kansallisten intressien edistäminen näyttäytyy toimintaa määrittävänä tekijänä. Yhdysvallat edistää maailmanlaajuisesti aktiivisesti omia arvojaan, kuten vapautta ja demokratiaa, ja perustelee toimintaansa turvallisuuden ja talouden vakauden lisäämisellä. Samalla Yhdysvallat tiedostaa sen, että sen omien etujen edistäminen ei ole ilmaista eikä riskitöntä. Yhdysvaltojen kansalliseen identiteettiin kuuluu se, että omista eduista huolehditaan.<sup>347</sup> Yhdysvallat on osoittanut olevansa valmis sotilaalliseen voimankäyttöön omien kansallisten intressiensä varmistamiseksi. Suomen kansalliseen identiteettiin kuuluu se, että

<sup>344</sup> UNESCO 2011a, s. 177 ja s. 183.

<sup>345</sup> Sama, s. 132.

<sup>346</sup> Professori Pertti Haaparanta toteaa: ”Valtioilla on aina ollut keskeinen rooli uuden teknologian ja innovaatioiden luomisessa. Suomessa kaikki tämä on unohdettu.” Professori Haaparannan mukaan esimerkiksi digitalisaation hyödyntäminen edellyttää valtiolta näkemystä. Ks. *Helsingin Sanomat* 22.3.2015, ”Suomen talouspuhe täysin epä-älyllistä”, s. B 8.

<sup>347</sup> *Helsingin Sanomat* 29.6.2014, ”Maailmanpoliisi etsii itseään”, s. B 2.

tarvitsijoita autetaan. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta mahdollistaa myös Suomen kansallisten tavoitteiden ja kansallisten intressien edistämisen kansalliseen identiteettiin sopivalla tavalla.

Kriisinhallinta mahdollistaa toimimisen uhkia vastaan valtion rajojen ulkopuolella. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keinoin voidaan vaikuttaa yleiseen hyvinvointiin ja uhkien syntymiseen esimerkiksi koulutuksen ja yleisen turvallisuuden kautta. Samalla tämä toiminta tarjoaa puitteet asevoimien ja muiden turvallisuustoimijoiden työlle. Tyypillisimpiä turvallisuusviranomaisten, lähinnä asevoimien, tehtäviä ovat yhteiskuntien tärkeän infrastruktuurin suojeleminen, rajaturvallisuustehtävät sekä kuljetusten ja liikenneyhteyksien suojaaminen. Asevoimia voidaan käyttää myös terrorismin vastaiseen toimintaan kriisinhallintaoperaation yhteydessä. Esimerkiksi Ranska käyttää asevoimiaan siten, että niillä suojataan ja valvotaan Ranskaa ja alueita, joissa sillä on etuja. Toinen Ranskan asevoimien tehtävä on ehkäistä terrorismia toimimalla Ranskan ulkopuolella. Tätä tehtävää Ranska toteuttaa pääasiassa osallistumalla kriisinhallintaoperaatioihin, joilla osaltaan vaikeutetaan terrorismin tarvitsemien tukialueiden käyttöä. Ranska osallistuu myös YK:n valtuuttamiin iskuihin terroristeja vastaan. Operaatio Afganistanissa on tällainen.<sup>348</sup> Suomen ja Ranskan kriisinhallintaosallistumisen kansalliset intressit ovat perusteiltaan samankaltaisia. Molemmissa maissa osallistumisella pyritään lisäämään turvallisuutta. Suomen ja Ranskan erilainen asema kansainvälisessä järjestelmässä sekä Suomen kansallinen identiteetti vaikuttavat siihen, miten osallistumisen kansallisia tavoitteista kerrotaan. Suomessa korostetaan Suomen perusarvoihin paremmin sopivia kansallisia tavoitteita.

Sotilaallinen kriisinhallinta osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa mahdollistaa terrorismin vastaisen toiminnan. Sotilaallinen kriisinhallinta edellyttää asevoimilta suorituskykyä laajamittaisista hyökkäysoperaatioista muille viranomaisille annettavaan aseelliseen ja aseettomaan tukeen. Asevoimien tiedustelu- ja valvontakyky luo ja täydentää kansainvälistä ja kansallista tilannekuvaa.<sup>349</sup> Ranskan esimerkin mukaisesti asevoimien käyttäminen kriisinhallintatehtävissä on perusteltavissa myös kansallisilla intresseillä ja kansallisilla tavoitteilla. Tämä edellyttää tietoisuutta siitä, että asevoimilla voidaan luoda turvallisuutta käyttämällä sotilaallista voimaa. Tämä puolestaan edellyttää tilannetietoisuutta ja kykyä tuottaa tarvittava tieto päätöksentekijöille. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa tarvittavat suorituskyvyt eivät poikkea Suomen puolustamiseen tarvittavista suorituskyvyistä. Vastaavalla tavalla puolustusvoimien suorituskykyä varaudutaan käyttämään valmiudenkohottamisen eri vaiheissa kotimaassa.

---

<sup>348</sup> Puistola 2007, s. 2.

<sup>349</sup> Sama, s. 5–6.

Suomen kansallisen identiteetin rakentaminen tähän suuntaan on hidasta, sillä perusarvoista ja maailmankuvasta nousevat kollektiiviset käsitykset, jotka näyttäisivät olevan ristiriidassa muuttuvan kansainvälisen järjestyksen edellyttämien uusien toimintatapojen kanssa, muuttuvat hitaasti.

Voidaan ajatella, että Yhdysvallat suurvaltana ja myös Ranska voivat toimia vapaammin kansallisten intressiensä edistämiseksi tukeutuen suurempiin resursseihinsa. Toisaalta ainakin Yhdysvalloille lankeaa myös vastuu tarvittavien yhteisten toimien käynnistämisestä. Suomen kaltaisen pienen valtion on puolestaan arvioitava harkiten toimiaan, myös kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista.

Viimeisimpänä esimerkkinä harkinnasta voidaan pitää ISIS:n kalifaatin vallan kasvun aiheuttamaa uhkaa länsimaille. Terrorismin ehkäiseminen edellyttää länsimailta tehokkaampaa puuttumista Syyrian ja Irakin tilanteeseen.<sup>350</sup> Virallisesti Suomi perustelee osallistumistaan USA:n koordinoimaan kansainväliseen yhteistoimintaan johdonmukaisuudella, sillä operaatioon osallistuu yli 60 muuta maata, mukaan lukien EU-maat ja Pohjoismaat, globaalin terrorismin uhkalla ja vastuun kantamisella oman ja muiden maiden turvallisuudesta. Suomen mielestä kansainvälisen yhteenliittymän tulee integroida kriisinhallintaan myös kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan tavoitteet. Koulutusoperaation merkitys Suomen kansalliselle puolustuskyvylle voidaan kyseenalaistaa.<sup>351</sup> Tällainen osallistuminen näyttäytyy Suomen kansallisen identiteetin mukaisena. Osallistuminen sinänsä on perusteltua ja tarpeellista, mutta kriisinhallintaoperaation kansallinen tavoitteenasettelu vaikuttaa riittämättömältä. Myönteiseen osallistumispäätökseen näyttävät vaikuttavan ratkaisevasti toisten valtioiden toiminta ja ratkaisut. Suomi osallistuu, koska toisetkin valtiot osallistuvat.

Kriisinhallintaoperaatiot ovat muuttuneet vaativammiksi ja kalliimmiksi. Sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen ja kansainvälisen puolustusyhteistyön välinen yhteys on mahdollistanut suorituskyvyn kehittämisen EU:n ja Naton puitteissa. Kansainvälisen aseman rakentaminen edellyttää monipuolista osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä kriisinhallintajoukoilla että erikoiskyvyillä. Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyviä kehityspiirteitä ovat kansainvälisten järjestöjen keskinäinen yhteistyö, alueellisten järjestöjen kapasiteetin kehittäminen sekä kriisialueen omien turvallisuusrakenteiden vahvistaminen. Suomen osallistuminen

<sup>350</sup> Kalifaatilla tarkoitetaan jihadistien mukaan islamin jyrkkään tulkintaan perustuvaa valtiota, mikä on ollut myös al-Qaidan tavoitteena jo aiemmin. Kalifaatti on vallannut alueita Syyriasta ja Irakista noin 7 000 – 12 000 Syyriaan matkanneen taistelijan avulla. Ks. *Helsingin Sanomat* 4.7.2014 ”Isisin kalifaatin vallan kasvu uhkaa myös länsimaita”, s. A5.

<sup>351</sup> UaVM 25/2014 vp, s. 2 ja s. 5–6.

sotilaalliseen kriisinhallintaan on henkilömäärällä mitaten laskenut.<sup>352</sup> Erityisesti kriisinhallintaosallistumisen kautta toteutettava sotilaallisen yhteistyön rakentaminen vaatii resursseja. Resurssien vähyys vuoksi kriisinhallinnan hyötyjä halutaan arvioida joko rahallisesti tai konkreettisenä kansallista puolustusta hyödyttävänä suorituskynä. Konkreettisia esimerkkejä suorituskyvyn parantumisesta on Yhdysvaltojen kongressin suostumuksella Suomelle myymän ilmasta-maahan suorituskyvyn lisäksi vaikea osoittaa. Kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön yhtenä tarkoituksena on, että tarvittaessa Suomi voisi saada apua ja tukea.<sup>353</sup> Sotilaallisen kriisinhallinnan kehityspiirteet mahdollistavat sen ja muiden kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueiden yhteensovittamisen Suomen kansallisten intressien edistämisen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä edellyttää tarkkaa kansallista suunnittelua jo osallistumispäätöstä tehtäessä erityisesti resurssien mahdollisimman tehokkaan hyödyntämisen varmistamiseksi.

Yhtenä esimerkkinä kansallisten ja kansainvälisten toimien yhteen sovitettavissa olevista tavoitteista voidaan käyttää Atalanta -kriisinhallintaoperaatiota. Suomen tavoitteena Atalanta -kriisinhallintaoperaatioon osallistumisessa oli vahvistaa EU:n globaalia roolia ja yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä tukea EU:n toimia Somalian tilanteeseen liittyen. Samalla operaation nähtiin vahvistavan kansainvälistä yhteistoimintaa ja lisäävän Suomen kokemusta merellisestä kriisinhallintaoperaatiosta. Merirosvouden todettiin lähestyneen järjestäytyneen rikollisuuden muotoja ja aiheuttavan kielteisiä vaikutuksia kansainväliseen kauppaan ja turvallisuuteen. Sotilaallisen osallistumisen nähtiin tukevan Suomen kokonaisvaltaista toimintaa Somalian vakauttamiseksi. Muita keinoja olivat kehityspolitiikka, -yhteistyö ja rauhavälittäminen. Pääasiassa Suomen tuki oli humanitaarista apua ja kansalaisjärjestöille kanavoitua tukea.<sup>354</sup> Merirosvouden aiheuttamien kustannusten arvioitiin olevan useita satoja miljoonia euroja. Voidaan arvioida, että osallistuminen Atalanta-kriisinhallintaoperaatioon hyödytti suomalaista merenkulkualaa ja kuluttajaa rahallisesti, loi turvallisuutta kriisialueelle ja toi Suomelle positiivista julkisuutta Euroopassa ja Afrikassa.<sup>355</sup> Kriisinhallintaosallistumisen vaikutukset voivat olla kansallisesti monitahoisia. Konkreettisten tulosten arvioiminen on hankalaa, mutta tavoitteenasetteluun panostamalla mahdollista.

Kuten todettu, kriisinhallinta toimii välineenä, jolla toteutetaan kansallisia intressejä. Kansalliset intressit edistävät kansallisten tavoitteiden saavuttamista. Keskeisinä kriisinhallinnan avulla edistettävänä kansallisina tavoitteina nähdään Suomen aseman rakentaminen kansain-

<sup>352</sup> Ulkoasiainministeriö 2015a, s. 24–25.

<sup>353</sup> Salenius-Pasternak 2014, s. 13.

<sup>354</sup> VNS 5/2010 vp, s. 3–4 ja s. 6.

<sup>355</sup> Raunu 2012, s. 18–20.

välisessä järjestelmässä, Suomelle keskeisten kansainvälisten suhteiden myönteinen kehittyminen, demokratian, hyvän hallinnon ja oikeus-valtioperiaatteen vahvistuminen, edistymisen ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksissä sekä kansallisen puolustuskyvyn vahvistuminen. Lisäksi Suomen osallistumisella nähdään olevan merkitystä itse kohdemaan kannalta. Osallistumalla voidaan vaikuttaa operaation päämääriin, jolloin kansallisesti merkittäviksi koettuja teemoja kyetään edistämään. Kriisinhallintaoperaatioiden avulla edistettävien kansallisten tavoitteiden tulisi olla yleisesti tiedossa.<sup>356</sup> Ääneen lausumattomia kansallisia tavoitteita on vaikea edistää kokonaisvaltaisesti.

Siviilikriisinhallinnan osalta osallistumispäätös perustuu siihen, missä Suomi voi tuottaa operaatiolle lisäarvoa, mitä kansainvälisesti pyritään saamaan aikaan, mihin Suomi haluaa vaikuttaa ja miten osallistuminen vaikuttaisi Suomeen. Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus huomioidaan lähinnä mietittäessä, onko alueella muuta suomalaista toimintaa. Kokonaisvaltaisuus itsessään näyttäytyykin siviilikriisinhallinnan päämääränä<sup>357</sup>. Vaikka Suomi panostaa merkittävästi siviilikriisinhallintaoperaatioihin ja sen näkemystä kuunneltaisiin, tavoitteellisuus puuttuu. Selkeä Suomen linja siitä, mihin ja miten vaikutetaan ja mitä asioita tai teemoja edistetään, on rakentamatta.<sup>358</sup> Siviilikriisinhallintaan olisi mahdollista sisällyttää elementtejä, joilla kansallisia intressejä kyettäisiin edistämään. Siviilikriisinhallinnan suorituskyvyillä saattaisi olla mahdollista entistä tehokkaammin osallistua esimerkiksi terrorismin vastaiseen toimintaan.

## 5.4 Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan rakentuminen

Ulkoasiainministeriö toteaa katsauksessaan, että ”*osallistumisella kansainväliseen yhteistyöhön on suuri merkitys Suomen turvallisuuspoliittiselle asemalle, vaikka sen konkreettisia hyötyjä voi olla vaikea mitata*”<sup>359</sup>. Suomen kansallisten tavoitteiden edistäminen ja kansainvälisen aseman vahvistaminen kansallisen identiteetin rakentumisen kannalta sopivalla tavalla eivät sellaisinaan ole riittävän konkreettisia perusteita kriisinhallinnan toteuttamiselle eivätkä ohjaa toimijoita haluttuun tekemiseen. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta osa-alueineen on purettava konkreettiseksi toiminnaksi. Kokonaisuudesta on rakennettava selkeä malli, josta

<sup>356</sup> *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen*, s.13.

<sup>357</sup> Vrt. Sisäasiainministeriö 2008, 3. luku. Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian mukaan Suomen tavoitteena on se, että siviilikriisinhallinta on koordinoitua, demokratiaan, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen perustuvaa asiantuntijatoimintaa.

<sup>358</sup> *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen*, s.17.

<sup>359</sup> Ulkoasiainministeriö 2015a, s.19–20.

toiminnan vaikuttavuus, tavoitteellisuus ja kokonaisvaltaisuus ilmenevät. Kriisinhallinta on pyrittävä esittämään siten, että eri toimintalinjat ja niiden välinen vuorovaikutus huomioidaan.

Ymmärrys siitä, mitä kriisinhallinnan vaikuttavuus ja tavoitteellisuus tarkoittavat, vaihtelee. Tärkeimpänä voidaan nähdä toiminnan vaikuttavuus kohdealueella. Tähän liittyy kyky ja halu sitoutua pitkäjänteisesti kohdealueen kehitykseen. Toisesta näkökulmasta osallistuminen kriisinhallintaan on lähtökohtaisesti ulkopoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Kriisinhallinnan kansalliseen suunnitteluun vaikuttaa myös se, että kansainvälisten operaatioiden tavoitteet suunnitellaan ja määritetään monikansallisesti. Monikansallisissa operaatioissa Suomen on sitouduttava operaatiokohtaisiin yhteisiin tavoitteisiin.<sup>360</sup> Joka tapauksessa Suomen toiminnan onnistumisen kannalta on tärkeää, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta kehitetään ja arvioidaan.<sup>361</sup>

Kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuden ja etenemisen tueksi on kaivattu mahdollisuutta arvioida tavoitteiden saavuttamista aikaan sidottuna. Tällöin kriisinhallintaoperaation etenemistä olisi mahdollista seurata ja toimintaa suunnata uudelleen tavoitteiden saavuttamisen kannalta edullisemmalla tavalla. Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi edellyttää julkilausuttuja ja selkeitä tavoitteita sekä yhteistä viitekehystä ja arviointimallia. Myös kansallisten suorituskkyjen käytön suunnitteluun toivottaisiin lisää selkeyttä ja tavoitteellisuutta.<sup>362</sup> Aikatekijöiden huomioiminen ja operaation vaiheistaminen lisäisivät toiminnan läpinäkyvyyttä ja mahdollistaisivat pitkäjänteisemmän toimintojen yhteensovittamisen.

Kriisinhallinnan vaikuttavuuden lisäämiseksi tulisi selkiyttää, mitä Suomi kriisinhallinnalla tavoittelee. Selkeästi ja konkreettisesti asetetut vaatimukset mahdollistavat kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tehokkaamman suunnittelun, valmistelun, toteutuksen ja ohjauksen. Kokonaisvaltaisuuden toteutumattomuudesta on esitetty kritiikkiä. Kokonaisvaltaisuuden puuttuminen ilmenee esimerkiksi yhteisten suunnitelmien tai tilannekuvan puuttumisena. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueiden tavoitteiden tulisi tähdätä kokonaisuuden saavuttamiseen. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää Suomen erityisosaamisen ja vahvuuksien selvittämistä. Kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuden ja etenemisen seuraamisen tueksi on kaivattu mahdollisuutta arvioida tavoitteiden saavuttamista aikaan sidottuna. Tämä selkeyttäisi kansallisten suorituskkyjen käytön suunnittelua ja lisäisi tavoitteellisuutta.<sup>363</sup> Näiden vaatimusten perusteella rakennetaan Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ilmentävä malli.

<sup>360</sup> *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen*, s.12 ja s. 21.

<sup>361</sup> Ulkoasiainministeriö 2015a, s. 25.

<sup>362</sup> *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen*, s.12–13.

<sup>363</sup> Sama, s.18–20 ja s. 25–26.

Kriisinhallinnan suunnittelussa voidaan hyödyntää suunnitteluprosessia. Suunnitteluprosessin toisessa vaiheessa (suunnitteluperusteiden määrittäminen) määritetään, mitä on saatava aikaan ja mitä resursseja siihen on käytössä sekä arvioidaan vahvuuksia ja heikkouksia. Suunnitteluprosessin vahvuuksina voidaan nähdä tiedon kerääminen, analysointi, käsittely ja päivittäminen. Haasteena on tiedonhallinta. Olemassa oleva tieto tulisi kyetä hyödyntämään yhteisiin päämääriin pääsemiseksi.<sup>364</sup> Tämän tutkimuksen kannalta suunnitteluprosessin toisen vaiheen tärkeimmät tuotteet ovat operatiivinen tehtävä, tavoiteltava loppuasetelma ja operaation perusrakenne. Näiden avulla luodaan perusta tutkimuksen kolmanteen kysymykseen vastaamiselle.

Virallisissa strategia-asiakirjoissa, selonteoissa ja selvityksissä määritellään Suomen uhkat, tavoitteet, voimavarat ja keinot yleisellä tasolla. Sotilasstrategia sisältää tarkemmat kuvaukset sotilaallisen voiman käytön tarkoituksesta, tavoitteista sekä suunnittelu- ja käyttöperiaatteista. Sotilasstrategian avulla muunnetaan poliittinen ohjaus konkreettiseksi toiminnaksi ja yksityiskohtaisemmiksi toimintalinjoiksi.<sup>365</sup> Suomen kansalliseen identiteettiin sodankäynti sopii huonosti, ja siksi toimintaa käsitellään kokonaisvaltaisena kriisinhallintana. Tutkittaessa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa laaditaan sotilasstrategista tutkimusta. Tämän tutkimuksen yhtenä tuloksena on kokonaisvaltaisen kriisinhallintaoperaation perusrakenne.

Suomen kriisinhallintaoperaatiolle voidaan määrittää suunnitteluprosessin mukaisesti operatiivinen tehtävä. Operatiivinen tehtävä selkiyttää kuka operaation toteuttaa, mitä tulee saada aikaiseksi, milloin ja miksi. Operatiivinen tehtävä on tulos tehtävän erittelystä (mission analysis) eli sen analysoinnista, mitä tulee saada aikaiseksi. Operatiivinen tehtävä ei määritä sitä, miten kriisinhallintaoperaatio toteutetaan.<sup>366</sup> Tämän tutkimuksen perusteella Suomen kriisinhallintaoperaation operatiiviseksi tehtäväksi voidaan esittää seuraava muotoilu: *Vahvistaakseen kansainvälistä asemaansa sekä varmistaakseen yhteiskuntansa toimivuuden, itsenäisyytensä, koskemattomuutensa ja arvonsa sekä kansallisten etujensa edistämiseksi kansainvälisessä järjestelmässä Suomi verkostoituu ja toteuttaa kansainvälistä yhteistyötä sekä kehittää uskottavaa puolustuskykyä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan käytettävissä olevin voimavaroin tilanteen edellyttäessä osana johdonmukaista ulkopolitiikkaa ja Suomen perusarvojen mukaisesti.*

Osana suunnitteluprosessia voidaan laatia kriisinhallintaoperaation tavoiteltava loppuasetelma. *Kriisinhallintaoperaatiolla tavoiteltavassa loppuasetelmassa Suomi on rakentanut vah-*

<sup>364</sup> Siivonen 2008, s.18–19.

<sup>365</sup> Kerttunen 2013, s. 42.

<sup>366</sup> Maavoimien esikunta 2015a, s. 3-12.

*van kansainvälisen aseman, Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut kumppanivaltioiden kanssa Suomelle edullisella tavalla, Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu ja Suomi on kyennyt avoimen yhteistyön avulla luomaan ja edistämään hyvinvointia, kestävyyttä ja turvallisuutta kansainvälisessä järjestelmässä sekä varmistanut yhteiskuntansa toimivuuden kaikissa tilanteissa.*

Kriisinhallintaoperaation perusrakenteen määrittäminen on kokonaisvaltaisen kriisinhallintaoperaation onnistumisen ja kansallisten intressien edistämisen kannalta tärkeää. Kriisinhallintaoperaation perusrakenne kattaa koko operaation valmisteluista päättämiseen. Kriisinhallintaoperaation perusrakenne on Suomen strategian perusteluihin ja strategiaan perustuva kokonaisajatus siitä, mitä Suomi tahtoo kriisinhallinnalla saavuttaa. Kriisinhallintaoperaation perusrakenne toimii perusteena jatkosuunnittelulle.<sup>367</sup>

Keskeistä kriisinhallintaoperaation perusrakenteessa on se, että se määrittää koko operaation kattavat tehtävät kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueille. Kriisinhallintaoperaation perusrakenteessa esitetään kriisinhallinnan osa-alueet omina operaatiolinjoinaan sekä jokaiselle operaatiolinjalle omat, kansallisista intresseistä johdetut tavoitteet. Kriisinhallintaoperaation tavoiteltava loppuasetelma saavutetaan toteuttamalla operaatiolinjojen tehtävät ja saavuttamalla niiden tavoitteet. Operaatiolinjojen tehtävät ovat ratkaisukohtia, joiden avulla operaation etenemistä, vaikutuksia ja onnistumista voidaan seurata. Suunnittelun myöhemmässä vaiheessa kriisinhallintaoperaation perusrakennetta on mahdollista tarkentaa ja muokata. Kriisinhallintaoperaation perusrakenne mahdollistaa operaation vaiheistuksen ja menestyksen seuraamisen ja arvioinnin.<sup>368</sup>

Kriisinhallintaoperaation perusrakenne ilmentää operaation ideaa. Operaation idea – se, mitä operaatiolla halutaan saada aikaan – tulee olla selvillä kriisinhallintaoperaation perusrakennetta kehitettäessä, sillä kansalliset tavoitteet määrittävät muun tavoitteellisuuden.<sup>369</sup> Kriisinhallintaoperaation perusrakenne ilmentää kriisinhallinnan asemaa politiikan välineenä ja muuntaa poliittisen ohjauksen konkreettiseksi toiminnaksi ja yksityiskohtaisemmiksi toimintalinjoiksi.

Toimintalinjojen tavoitteet johtavat tavoiteltavan loppuasetelman toteutumiseen eli kokonaisuuden saavuttamiseen. Perusrakenteen avulla on mahdollista seurata operaation edistymistä ja tavoitteiden saavuttamista sekä tavoitteiden suhdetta toisiinsa. Yksi tärkeimmistä peruste-

<sup>367</sup> Maavoimien esikunta 2015a, s. 2–6–2–7.

<sup>368</sup> Sama, s. 3–13.

<sup>369</sup> Vego 2009, s. IX-103–129.



luista kriisinhallintaoperaation perusrakenteen tarpeellisuudelle on se, että sen avulla on mahdollista sovittaa eri toiminnot yhteen. Kriisinhallintaoperaation perusrakenne luo kansalliset edellytykset kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuudelle.

Tutkimuksen perusteella määritetyt kansalliset tavoitteet ja kansalliset intressit on esitetty taulukossa liitteessä 1. Kansallisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisimmät kansalliset intressit ja kriisinhallinnan osa-alueet on koostettu taulukkoon siten, että vaikutussuhteet voidaan hahmottaa. Taulukossa huomioidaan tämän tutkimuksen rajauksen mukaisesti ainoastaan kriisinhallinta. Taulukon avulla on laadittu Suomen valtiojohtoisen kriisinhallintaoperaation perusrakenne (kuva 2).

Suunnitteluprosessia on kritisoitu siitä, että se on käyttökelpoinen vain silloin, kun suunnittelijoiden ei tarvitse huolehtia resurssien riittävydestä tai vastustajan toiminnasta. Suunnitteluprosessin on nähty toimivan optimaalisesti silloin, kun suunnittelija on vastustajaan nähden ylivoimainen, esimerkiksi juuri kriisinhallintaoperaatioissa tai suurvaltojen interventioissa.<sup>370</sup> Kritiikistä huolimatta voidaan sanoa, että suunnitteluprosessi soveltuu hyvin Suomen kriisinhallintaoperaatioiden kansallisen suunnittelun työkaluksi. Sen avulla on mahdollista ymmärtää ja sovittaa yhteen eri toimijoiden tavoitteet yhteiseen päämäärään pääsemiseksi. Operaation käynnistyttyä sen avulla voidaan seurata ja johtaa toimintaa kokonaisvaltaisesti aikaan ja operaation vaiheisiin sitoen.

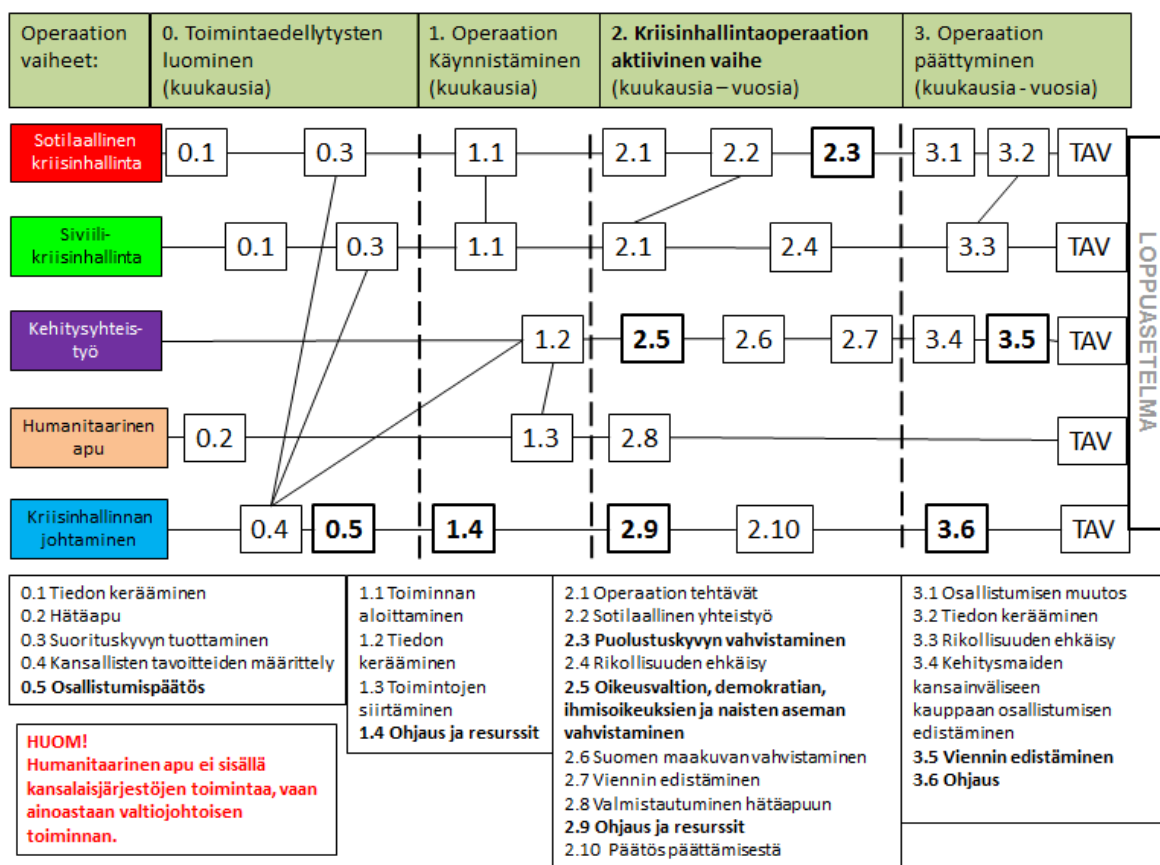
Operaatiolinjojen tavoitteet kuvaavat sen, mitä operaation kullakin operaatiolinjalla tulee saada aikaan, jotta tavoiteltava loppuasetelma saavutetaan. Vastaavasti operaatiolinjojen tavoitteet saavutetaan, kun ratkaisukohdat toteutetaan. Näin ollen ratkaisukohdat näyttäytyvät tehtävinä, jotka operaatiolinjoilla tulee toteuttaa.<sup>371</sup> Tämän perusteella voidaan määrittää operaatiolinjojen tavoitteet osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Tämä selventää kriisinhallinnan eri osa-alueiden osuutta kokonaisuudesta ja lisää ymmärrystä vuorovaikutussuhteista ja riippuvuuksista.

Kriisinhallintaoperaation perusrakenne on yleinen kuvaus kokonaisuudesta. Kuhunkin kriisinhallintaoperaatioon tulisi laatia tapauskohtaisesti yksityiskohtaiset perusrakenteet loppuasetelmineen, tavoitteineen ja operatiivisine tehtävineen. Tämän lisäksi kriisinhallintaoperaa-

<sup>370</sup> Huhtinen & Kesseli 2008, s. 23.

<sup>371</sup> Maavoimien esikunta 2015b, s. 3-I-1–3-I-2.

tion vaiheisiin yksi, kaksi ja kolme tulisi laatia omat perusrakenteet, koska vaiheiden sisältö on merkittävästi erilainen.<sup>372</sup>



Kuva 2. Suomen valtiojohtoisen kriisinhallintaoperaation perusrakenne.

Sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteena on operaation tehtävien ja kansallisten tavoitteiden edellyttämällä suorituskyvyllä tuottaa operaation kaikissa vaiheissa kansallisen päätöksenteon ja Suomen turvallisuuden edellyttämä tilanneymmärrys, edistää YK:n päämääriä sekä ylläpitää maanpuolustustahtoa. Tämän lisäksi tavoitteena on edesauttaa sotilaallista voimankäyttöä ja painostusta ennaltaehkäisevän kynnyksen muodostamista sekä mahdollistaa osallistuminen kansainväliseen puolustusyhteistyöhön tiivistämällä pohjoismaista yhteistyötä, kehittämällä yhteistyötä Naton kanssa, syventämällä suhteita Yhdysvaltoihin ja vahvistamalla kansallista puolustuskykyä.

Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on operaation tehtävien ja kansallisten tavoitteiden edellyttämällä tavalla tuottaa operaation kaikissa vaiheissa kansallisen päätöksenteon ja Suomen turvallisuuden edellyttämä tilanneymmärrys ja toteuttaa operaation määrittämät tehtävät. Tä-

<sup>372</sup> Sama, s. IX-103–129.

män lisäksi tavoitteena on edistää Suomen yhteiskunnan toimivuutta sekä väestön hyvinvointia ja turvallisuutta ehkäisemällä kansainvälistä rikollisuutta.

Kehitysyhteistyön tavoitteena on kriisinhallintaoperaation käynnistyttyä tuottaa tietoa, edistää vientiä sekä vahvistaa Suomen maakuvaa kansallisen kilpailukyvyn varmistamiseksi ja kansainvälisen aseman vahvistamiseksi. Tämän lisäksi tavoitteena on edistää kehitysmaiden kansainväliseen kauppaan osallistumista sekä vahvistaa oikeusvaltion, demokratian, ihmisoikeuksien ja naisten asemaa kestävän kehityksen ja YK:n päämäärien edistämiseksi. Humanitaarisen avun tavoitteena on antaa hätäensiapua YK:n periaatteiden mukaan ja kriisinhallintaoperaation käynnistyttyä siirtää sen mahdollistamat toiminnot kehitysyhteistyön toteutettavaksi. Kaikissa vaiheissa on valmistauduttava antamaan hätäensiapua.

Päätöksenteko on ensimmäinen ja tärkein osa kriisinhallintaoperaation onnistunutta suunnittelua.<sup>373</sup> Kriisinhallinnan johtamisen tavoitteena on luoda edellytykset Suomen osallistumiselle kriisinhallintaoperaatioon määrittelemällä sille kansalliset tavoitteet ja osuus kriisinhallintaoperaation kansainvälisessä kokonaisuudessa sekä varaamalla osallistumisen edellyttämät resurssit ja tekemällä osallistumispäätös. Operaation aikana kriisinhallinnan johtamisen tavoitteena on tuottaa tarvittava kansallinen ohjaus, varmistaa resurssit ja tehdä päätös kriisinhallintaoperaation aktiivisen vaiheen päättämisestä ja osallistumistasosta operaation mahdollisesti jatkuessa erilaisena.

Arvioitaessa Ruotsin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelun muodostumista voidaan todeta, että *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet* -asiakirja käsittelee Ruotsin pidemmän aikajakson toimia kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi. Asiakirjan tavoitteena on antaa yleinen ohjeistus Ruotsin kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta edistävästä toiminnasta. Esimerkkinä ohjeistuksesta voidaan mainita Ruotsin puolustusvoimia koskeva osuus, jossa niiden tärkeimmäksi tehtäväksi määritellään kyky osallistua aseelliseen taisteluun. Tämä edellyttää erityisesti kykyä yhdessä toisten maiden kanssa ehkäistä, rajoittaa, lieventää ja lopettaa ne konfliktit, jotka priorisoidaan. Ruotsin puolustaminen määritellään Ruotsin alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi sekä rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi.<sup>374</sup>

Ruotsin uhkat ja kansalliset tavoitteet on määritelty tarkemmin asiakirjassa *Regeringens declaration*. Uhkia ovat muun muassa ISIL, erilaiset sodat ja konfliktit, Ruotsin lähialueen tur-

<sup>373</sup> Vego 2009, s. IX-77–78.

<sup>374</sup> *Regeringens skrivelse* 2007/08:51, s. 1 ja s. 17–18.

vallisuustilanteen kiristymisen, pakolaisvirrat ja ilmastonmuutos. Samalla maailmassa tapahtuu myös edistystä; äärimmäinen köyhyys vähenee, tekniikan hyödyntämismahdollisuudet kehittyvät ja keskinäisriippuvuus lisääntyy. Ruotsin ulkopolitiikan päätehtävänä on tilanteeseen liittyvien merkittävien etujen hyödyntäminen. Siksi Ruotsin ulkopolitiikka on suuntautunut laajaan kansainväliseen yhteistyöhön ja yhteistoimintaan. Ruotsin toimintaa ohjaavat ihmisoikeuksien edistäminen, demokratia ja oikeusvaltion periaatteet.<sup>375</sup> Ruotsissa ei ole laadittu kansallista kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategisen tason operaation perusrakennetta, vaan operatiivisella tasolla tulkitaan strategisen tason tavoitteet ja muodostetaan niistä perusteet toiminnalle ja sen arvioinnille.<sup>376</sup> Tämän tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että Ruotsi toteuttaa kriisinhallintaa erilaisista lähtökohdista kuin Suomi. Ruotsin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ei sellaisenaan ilmennä konkreettista toimintaa, mutta kansalliset intressit on eritavoin huomioitu. Tätä kuvastaa parhaiten ajatus ulkopolitiikan mahdollisuuksista hyödyntää vallitsevaa tilannetta Ruotsin kannalta edullisesti.

## 5.5 Johtopäätökset

Tässä luvussa vastataan kolmanteen tutkimuskysymykseen, **miten kokonaisvaltainen kriisinhallinta edistää kansallisia intressejä**. Tutkimuskysymykseen vastaaminen toteutetaan tarkastelemalla ensin sitä, mitä kriisinhallinnalla on saatava aikaan, mitä resursseja siihen on käytössä ja mitkä ovat Suomen kriisinhallinnan vahvuudet ja heikkoudet. Tämän tarkastelun lopputuloksena muodostetaan tutkimusasetelman mukainen vastaus tutkimuskysymykseen. Tutkimuksen perusteella määritetyt kansalliset tavoitteet on esitetty taulukossa liitteessä 1. Kansallisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisimmät kansalliset intressit ja kriisinhallinnan osa-alueet on koostettu taulukkoon siten, että niiden väliset vaikutussuhteet voidaan hahmottaa.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on Suomen strateginen väline, jonka avulla ulkopolitiikkaa kyetään toteuttamaan käytännössä. Kokonaisvaltaisuus mahdollistaa Suomen osallistumisen kriisinhallintaan sekä tarjoaa laajan valikoiman toimenpiteitä ja menetelmiä kansallisten intressien edistämiseksi. Kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla on mahdollista vaikuttaa kansainväliseen järjestelmään ja rakentaa kansallista identiteettiä strategian perustelun edellyttämällä tavalla. *Kriisinhallinnalla on kyettävä edistämään politiikan päämääriä eli kansallisia intressejä kansallisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta edullisella tavalla.* Se, mitä krii-

---

<sup>375</sup> Wallström 2015, s. 1 ja s. 3.

<sup>376</sup> Widén 2015.

sinhallinnalla on saatava aikaan, voidaan esittää kriisinhallintaoperaation operatiivisena tehtävänä ja tavoiteltavana loppuasetelmana.

Suomen kriisinhallintaoperaation operatiivinen tehtävä voidaan muotoilla seuraavasti: *Vahvistaakseen kansainvälistä asemaansa sekä varmistaakseen yhteiskuntansa toimivuuden, itsenäisyytensä, koskemattomuutensa ja arvonsa sekä kansallisten etujensa edistämiseksi kansainvälisessä järjestelmässä Suomi verkostoituu ja toteuttaa kansainvälistä yhteistyötä sekä kehittää uskottavaa puolustuskykyä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan käytettävissä olevin voimavaroin tilanteen edellyttäessä osana johdonmukaista ulkopoliittikkaa ja Suomen perusarvojen mukaisesti.*

Tavoiteltavassa loppuasetelmassa Suomi on rakentanut vahvan kansainvälisen aseman, Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut kumppanivaltioiden kanssa Suomelle edullisella tavalla, Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu ja Suomi on kyennyt avoimen yhteistyön avulla luomaan ja edistämään hyvinvointia, kestävyyttä ja turvallisuutta kansainvälisessä järjestelmässä sekä varmistanut yhteiskuntansa toimivuuden kaikissa tilanteissa.

Seuraavaksi tarkastellaan Suomen kriisinhallintaan käytössä olevia resursseja. Suomi päättää kriisinhallintaosallistumisestaan omista kansalliseen identiteettiin sopivista ja resurssien sanelemista lähtökohdistaan. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarjoaa osallistumiselle laajan, eri tilanteisiin ja tarpeisiin soveltuvan keinovälineistön. Kriisinhallintaan osallistuminen itsessään on riittänyt toteuttamaan perusarvoihin perustuvaa strategiaa. Tämä selittää sen, että osallistumisen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta ei ole aiemmin ollut välttämätöntä arvioida. Suvereniteetin korostaminen, kahdenvälisen suhteiden rakentaminen ja kansainvälisen vastuun kantamisen diskurssi ovat tarjonneet kansallisen identiteetin mukaiset kriisinhallintaosallistumisen perustelut erityisesti kylmän sodan aikana, mutta myös sen jälkeisenä aikana. Vasta viime aikoina – kansainvälisen järjestelmän muutokseen liittyen – resurssien vähentyessä, kilpailun kiristyessä, Suomen kansainvälisen aseman selkiytyessä ja ulkopoliittisen liikkumavaran lisääntyessä kriisinhallinnalle on ilmennyt tarve löytää uudenlaisia konkreettisia perusteluja.

Sotilaallisen kriisinhallinnan toteuttaminen kansallisista lähtökohdista edellyttää laaja-alaista näkemystä Suomen strategiasta ja kansallisista intresseistä. Perinteisesti on ajateltu, että sotilaallisen kriisinhallinnan kansallinen merkitys liittyy nimenomaan Suomen ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja sotilaallisen suorituskyvyn rakentamiseen ja osoittamiseen. Kriisinhallinnasta käytävää keskustelua leimaa Suomessa sen säännönmukainen yhdistyminen

nimenomaan sotilaalliseen kriisinhallintaan. Kokonaisvaltaisuuden edellyttämät ja määritelmän mukaiset muut osa-alueet jäävät vähemmälle huomiolle. Sotilaiden lähettäminen harjoitukseen tai kriisialueelle edellyttää tarkempia perusteluja ja syvempää pohdintaa kuin vaikkapa poliisien, rajavartioiden, opettajien, konsulttien, lääkärien tai lakimiesten kansainvälinen toiminta. Tämä on sinänsä luonnollista ja hyvä asia. Samalla se on osoitus Suomen kansallisen identiteetin vaikutuksesta strategian toteuttamiseen; laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta mahdollistaa sotilaallisen kriisinhallinnan kansallisten intressien toteuttamiseksi. Silti sotilaallisen kriisinhallinnan perusteluiksi etsitään hitaasti muuttuvan kansallisen identiteetin kannalta perusarvoista sopivimmat. Tällöin sotilaallisen kriisinhallinnan kansalliset intressit jäävät epäselviksi eikä strategista välinettä kyetä hyödyntämään tehokkaimmalla tavalla. Globalisaation, keskinäisriippuvuuden ja kiihtyvän kilpailun maailmassa kriisinhallinnan toimintojen yhteensovittaminen ja käyttäminen Suomen strategian edellyttämällä tavalla on onnistumisen edellytys.

Kehitysyhteistyö on keskeinen osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja sopii Suomen kansalliseen identiteettiin hyvin. Vakaus, tasa-arvo ja turvallisuus ovat kansalliseen identiteettiin sopivia yleisiä perusteluja kehitysyhteistyölle ja kriisinhallinnalle yleisesti. Kehitysyhteistyön hyödyt Suomelle ovat näyttäneet jäävän kansallisen identiteetin muokkaaman strategian varjoon, sillä niitä ei ole mielletty konkreettisina kansallisina intresseinä. Suomessa kehitysyhteistyö mielletään edelleen entisen nimityksensä mukaisesti auttamiseksi. Kehitysyhteistyö on toiminut kuitenkin kansalliseen identiteettiin sopivana perusteluna sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumiselle. Lisäksi kehitysyhteistyön eri muodot mahdollistavat osallistumisen kansainväliseen kriisinhallintaan ilman sotilaallisen suorituskyvyn sitomista operaatioon, jolloin osallistuminen ei edellytä asevoiman käyttöön liittyvien riskien ottamista. Tämän tutkimuksen perusteella kehitysyhteistyö mahdollistaa konkreettisesti useiden kansallisten intressien edistämisen ja keinovalikoima on huomattava. Toiminnan kehittämiseksi suunnittelua ja toimintojen koordinoitua olisi kehitettävä.

Siviilikriisinhallintaan liittyviä kansallisia intressejä on vaikea osoittaa. Siviilikriisinhallinnan tavoitteet jäävät yleiselle tasolle eivätkä ilmennä toiminnan tarkoitusta vaan kuvastavat tavoiteltavia toimintaperiaatteita. Osaltaan tätä kuvastaa myös se, ettei siviilikriisinhallinnalle ole olemassa täsmällistä määritelmää. Kyseessä todetaan olevan ei-sotilaallinen asiantuntija-apu. Kuten kehitysyhteistyötä, myös siviilikriisinhallintaa näyttäisi kuvaavan nimenomaan ajatus avusta, jolloin kansallisesti saavutettavissa olevaa hyötyä ei ehkä ole pohdittu. Osallistumisen nähdään kuitenkin osaltaan edistävän yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Kuten kehitysyhteistyö, myös siviilikriisinhallinta sopii Suomen kansalliseen identiteettiin hyvin, ja osallistu-

minen on tästä johtuen helposti perusteltavissa. Suomen tavoitteena on olla siviilikriisinhallinnan edelläkävijä, mutta selkeä Suomen linja näyttäisi puuttuvan. Voidaan todeta, että siviilikriisinhallinta mahdollistaisi kansallisten intressien edistämisen nykyistä tehokkaammin esimerkiksi liittyen kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin ehkäisemiseen.

Suomen toteuttama humanitaarinen apu mahdollistaa kansalliseen identiteettiin hyvin sopivan pyyteettömän auttamisen. Sitä voidaan toteuttaa tavoitteellisesta kriisinhallinnasta erillisenä toimintana. Humanitaarinen apu mahdollistaa kansallisen identiteetin mukaisen toiminnan ja hätää kärsivien auttamisen ilman tavoitteiden kytkeytymistä kansallisiin intresseihin. Humanitaarisen avun toteuttaminen tulee kuitenkin huomioida osana kriisinhallintaoperaatioita, sillä toimijat ovat usein samoilla alueilla ja vaikuttavat toisiinsa. Vaikkei sitä tavoiteltaisikaan, humanitaarisen avun toteuttaminen rakentaa Suomen kansallista identiteettiä ja vaikuttaa kansallisten intressien saavuttamiseen.

Resursseja tarkasteltaessa voidaan todeta, että kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus mahdollistaa Suomen osallistumisen kriisinhallintaan monipuolisesti ja tavoitteellisesti. Vaikuttavuudeltaan keskeisimmiksi nousevat sotilaallinen kriisinhallinta ja kehitysyhteistyö. Humanitaarinen apu mahdollistaa auttamisen, vastuunkantamisen ja osallistumisen ilman kansallisia tavoitteita, kuten YK edellyttää. Siviilikriisinhallinnasta saatavaa kansallista hyötyä näyttäisi olevan mahdollista suunnittelun avulla lisätä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että siviilikriisinhallinnasta saatava hyöty on Suomen näkyvyyden lisääntyminen, mutta muita konkreettisia hyötyjä on vaikea osoittaa.

Vahvuuksina Suomen kriisinhallinnan toteuttamisessa näyttäytyvät muun muassa:

1. Kylmän sodan päättyessä Suomen ulkopoliitikalle avautui uudenlaisia toimintamahdollisuuksia. Suomen ei ole tarvinnut nostaa kriisinhallintaa asevoimien päätehtäväksi toisin kuin monissa muissa maissa suurvaltasodan mahdollisuuden ja sotilaallisten uhkakuvien kadottua. Sotilaalliseen maanpuolustukseen tarkoitetut suorituskyvyt soveltuvat käytettäviksi kriisinhallintaoperaatioissa eikä erillisiä suorituskykyjä ole tarvinnut luoda. Suomella on kyky sotilaalliseen voimankäyttöön omista lähtökohdistaan.
2. Kokonaisvaltaisuus mahdollistaa Suomelle osallistumisen kansainväliseen kriisinhallintaan ja antaa mahdollisuuden valita Suomen kannalta kulloinkin sopivimmat suorituskyvyt ja menetelmät. Suomi voi suunnitella osallistumisensa kansallisten intressien edistämisen ja omien vahvuksiensa kautta. Kriisinhallinta on Suomelle keskeinen kansainvälisen aseman ja kan-

sallisen identiteetin rakentamisen väline. Suomen kehittynyt hyvinvointiyhteiskunta tuottaa laaja-alaista osaamista kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käyttöön. Innovatiivisuutta ja tavoitteellisuutta hyödyntämällä kansallisia intressejä kyetään edistämään kansalliseen identiteettiin ja arvoihin sopivalla tavalla.

Heikkouksina Suomen kriisinhallinnan toteuttamisessa näyttäytyvät puolestaan:

1. Suomessa länsimainen kriisinhallintatraditio ilmenee kansallisesta identiteetistä johtuen siten, että kriisinhallintaoperaatioissa ei haluta mieltää olevan kyse sodista, joissa puolustetaan tärkeiksi tunnustettuja arvoja ja luodaan globaalia turvallisuutta. Sen sijaan Suomi halutaan edelleen nähdä puolueettomana ja pyyteettömästi toisia auttavana valtiona. Kansalliseen identiteettiin ei sovi sodankäyminen omien arvojen ja kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden puolesta. Siksi toimintaa kuvataan kokonaisvaltaiseksi kriisinhallinnaksi, jolloin kansalliset intressit ja kansalliset tavoitteet eivät ohjaa toimintaa. Toiminnan mieltäminen kriisinhallinnaksi hankaloittaa toimintaa hämärtämällä tavoitteellisuutta. Suomessa länsimaille tyyppillinen kriisinhallintaretoriikka on turhaa Suomen perusarvoista ja kansallisesta identiteetistä johtuen, sillä arvojensa ja kansallisen identiteettinsä perusteella kriisinhallintaa toteuttaessaan tai sodankäyntiin osallistuessaan Suomi joka tapauksessa toimii *oikein*.

2. Nykyinen sodan kuva on kriisinhallintaoperaatioiden todellisuutta. Kansalliseen identiteettiin sopiva käsitys kriisinhallintaoperaatioissa käytävien sotien ja kotimaan puolustamiseksi käytävän sodan erilaisuudesta johtaa virheelliseen ajatukseen, jossa Suomea koskettavat turvallisuusuhkat poikkeaisivat jollain tavalla toisistaan. Kansallisen identiteetin määrittämän turvallisuusuhkanäkemyksen ja siitä kumpuavien kriisinhallinnan rajoitusten perusteella määritetty sotilaallinen osallistuminen ei välttämättä ole tae menestyksekkäästä ja kokonaisvaltaisesta kotimaan puolustuksesta.<sup>377</sup> Suomen Puolustusvoimien tehtävänä oleva osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan toteutetaan käyttämällä sotilaallista voimaa. Suomen kansalliseen identiteettiin sopiva määritelmä *sotilaallinen kriisinhallinta* ei ole oma erillinen sotilaallisen voimankäytön muotonsa, vaan toimintaa, jota toteutetaan – tarvittaessa puolustamalla tai hyökkäämällä – sotaa käyvissä valtioissa ja kriisialueilla.

3. Kriisinhallinnan johtaminen kokonaisvaltaisuuden edellyttämällä tavalla. Kriisinhallinnan kansallinen johtaminen näyttäytyy kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhtenä onnistumisen kannalta keskeisenä operaatiolinjana. Ennakoivan johtamisen ja päätöksenteon edellyttämä

---

<sup>377</sup> Voidaan ajatella, että mikäli olisi olemassa toinen täsmälleen samanlainen valtio, myös kansalliselta identiteetiltään, kuin Suomi, ja Suomen ja Venäjän välille syttyisi sota, kyseinen toinen valtio kutsuisi tilannetta kriisiksi ja lähettäisi paikalle kriisinhallintajoukkoja ja muita toimijoita osana kansainvälistä yhteisöä.



tieto on kyettävä keräämään ja analysoimaan globaalisti ja kaikista lähteistä. Avautuviin mahdollisuuksiin on kyettävä reagoimaan joustavasti. Kriisinhallinnan kansallinen johtaminen ei tällä hetkellä näytä toteutuvan kokonaisvaltaisuuden edellyttämällä tavalla, sillä operatiolinjojen toimintaa ei kyetä kytkemään toisiinsa tavoitteellisuuden edellyttämällä tavalla. Keskeisin johtamiseen liittyvä toiminto on tavoitteiden asettaminen ja osallistumispäätöksen tekeminen.

Vastauksena tutkimuskysymykseen voidaan todeta, että *kokonaisvaltainen kriisinhallinta on tärkeä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jonka merkitys on globalisaation myötä lisääntynyt. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta mahdollistaa Suomen kansallisten intressien suunnitelmallisen edistämisen, mutta sen täysipainoinen hyödyntäminen edellyttää vallalla olevien sotaa ja kriisinhallintaa sekä auttamista ja kansallisia hyötyjä koskevien kollektiivisten käsityksien muuttumista.*

## 6. YHDISTELMÄ

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu Suomen strategian perusteluita, Suomen strategiaa ja Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osuutta kansallisten intressien edistämisessä. Tutkimuskysymyksiin vastaamalla on lähestytty tutkimusongelmaa, miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ilmentää Suomen kansallista identiteettiä ja kansallisia intressejä. Tutkimuksen johtoajatuksena on ollut ymmärrys siitä, että Suomi on pieni valtio, jonka ulkopoliittista toimintaa ohjaavat kansallinen identiteetti ja kansainvälisen aseman rakentaminen sekä toisaalta ymmärrys globalisaatiokehityksen vaikutuksesta valtioiden väliseen vuorovaikutukseen ja jatkuvaan anarkiatilaan. Valtioiden kansainväliset suhteet rakentuvat niiden tavoitteellisen toiminnan seurauksena.

Valtioiden doktriini on kuvaus niiden tavoitteellisesta toiminnasta. Suomen doktriini muodostuu Suomen strategia-asiakirjoista. Suomen tavoitteellista toimintaa ohjaavat kansalliset tavoitteet, joita strategia perusteluineen ilmentää. Strategian perustelut rakentuvat Suomen maailmankuvan ja perusarvojen perusteella. Strategia puolestaan näyttäytyy tavoitteellisena ja suunnitelmallisena toimintana, jolla pyritään ohjaamaan tulevia tapahtumia ja vaikuttamaan Suomen kansainväliseen asemaan kansalliseen identiteettiin sopivalla tavalla. Suomen kansallinen identiteetti vaikuttaa sekä tavoitteellisuuteen että itse toimintaan ja kuvastaa Suomen asemaa ja itseymmärrystä kansainvälisessä järjestelmässä. Kyseessä on vuorovaikutussuhde, jossa Suomen kansallisen identiteetin mukainen toiminta kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi ilmentää Suomen arvoja ja maailmankuvaa ja Suomen strategian perustelut ohjaavat toimintaa kansalliseen identiteettiin sopivalla tavalla.

Suomen menestyminen ja selviytyminen osana kansainvälistä järjestelmää edellyttää kestäviä ja selkeästi määritettyjä kansallisia tavoitteita, joita voidaan suunnitelmallisena näyttäytyvän strategian avulla edistää. Suomen kansalliset tavoitteet ovat strategia-asiakirjojen perusteella 1) *Suomella on vahva kansainvälinen asema*, 2) *Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut*, 3) *Suomen avoimesti toteuttama yhteistyö luo hyvinvointia ja kestävyyttä*, 4) *Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu*, 5) *Suomi edistää väestön hyvinvointia ja turvallisuutta* sekä 6) *Suomen yhteiskunta on toimiva*.

Suomen strategia toteutuu politiikkana, jota toteutetaan saatavissa olevan tiedon perusteella tehtävien arvioiden ja analyysien mukaisesti, kansallisen identiteetin ohjaamana. Koska maailmankuvan muutos on nopeampaa kuin Suomen perusarvojen muuttuminen, syntyy tilanteita, joissa kansallisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi kansallisen identiteetin kannalta

hankalasti toteutettavissa olevaa toimintaa. Tämäkin näyttäytyy vuorovaikutussuhteena, jossa valtion toimijuus ja kansallinen identiteetti ovat ristiriitaisia ja kokonaisuus vaikuttaa epäjohdonmukaiselta. Strategian toteuttaminen kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi toisin sanoen edellyttää kykyä rakentaa toiminnan perustelut kansalliseen identiteettiin sopivalla tavalla.

Kansalliset intressit ovat sellaisen toiminnan tuloksia, jotka toteutuessaan edistävät kansallisten tavoitteiden saavuttamista. Kansallisten intressien toteuttaminen muokkaa Suomen kansallista identiteettiä, ja siksi kansalliseen identiteettiin sopimatonta toimintaa on vaikea perustella. Suomen kansalliset tavoitteet kestävät aikaa ja niiden edistäminen on perusteltavissa. Kansalliset intressit puolestaan konkretisoituvat maailman muuttuessa ja mahdollistavat havaittuihin mahdollisuuksiin tarttumisen sekä uhkiin reagoimisen. Suomen maailmankuvan ja perusarvojen mukaisesti Suomen on mahdollista verkostoitua samankaltaisten toisten valtioiden kanssa edistääkseen kansallisia tavoitteitaan. Koska strategian perustelut vaikuttavat strategiaan, Suomen toiminta kansainvälisessä järjestelmässä ei perustu ainoastaan saadun tiedon perusteella tehtyihin arvioihin ja analyysiin. Siksi kansalliset intressit eivät yksinään määrittele Suomen toimintaa, vaan siihen vaikuttavat Suomen perusarvot, asema kansainvälisessä järjestelmässä sekä hitaasti muuttuva kansallinen identiteetti. Kansalliset tavoitteet ymmärrettään, mutta niiden edellyttämällä tavalla ei aina kansallisesta identiteetistä johtuen toimita. Näyttääkin siltä, että Suomessa ekspressiivisyys voittaa rationaalisuuden. Tämä ilmenee siten, että Suomen toiminnassa keskitytään enemmän pohtimaan sitä, miltä toiminta toisista näyttää, kuin sitä, mitä kansallisia tavoitteita toiminta edistää. Lisääntynyt ulkopoliittinen liikkumavara ja toimintamahdollisuudet voivat jäädä hyödyntämättä, kun Suomen kansalliseen identiteettiin ei sisälly aktiivinen omien kansallisten intressien edistäminen.

Suomen strategia on toteuttaa aktiivista ja verkottunutta ulkopoliitiikkaa edistämällä kansallisia intressejä Suomen kansainvälisen aseman rakentamiseksi kansallisen identiteetin edellyttämällä tavalla. Suomen kansalliset intressit ovat tämän tutkimuksen perusteella 1) YK:n päämäärien edistäminen, 2) kestävän kehityksen edistäminen, 3) yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden edistäminen, 4) sotilaallista voimankäyttöä ja painostusta ennalta ehkäisevän kynnyksen muodostaminen, 5) maanpuolustustahdon ylläpitäminen, 6) toimintaympäristössä tapahtuvan tilannekehityksen seuraaminen, 7) yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden turvaaminen, 8) kansainväliseen puolustusyhteistyöhön osallistuminen ja 9) kansallisen kilpailukyvyn varmistaminen. Kansalliset intressit edellyttävät Suomelta konkreettista toimintaa.

Pienenä valtiona Suomen on vaikea toimia suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti, koska kaikkiin asioihin Suomi ei voi vaikuttaa, ja moni asia riippuu sattumasta ja kansainvälisen järjestelmän muiden toimijoiden toiminnasta. Suomen resurssit ovat rajalliset eikä kaikkia muutoksessa olevan kansainvälisen järjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia kansallisten intressien edistämiseksi välttämättä huomata. Siksi Suomen toimijuuden tulisi perustua pienuuden ja koulutustason sekä kumppanuuksien mahdollistamille vahvuuksille kuten joustavuudelle, ketteryydelle ja strategisen tason toimintojen yhteen sovittamiselle. Suomen tulisi kehittää toimintaansa huomioiden vahvuutensa sekä se, että sisä- ja ulkopoliittikkaa ei kansallisen identiteetin vaikutuksen ja globalisaation vuoksi voida enää täysin erottaa toisistaan. Suomen toiminnan vaikuttavuus kansainvälisessä järjestelmässä edellyttää ymmärrystä siitä, mitä Suomi tarvitsee. Tämän edellytyksenä on kyky hankkia tietoa, jotta toimintaympäristön muutoksiin ja mahdollisuuksiin voidaan reagoida. Suomen maailmankuvan pitää olla riittävän oikea. Kriisinhallinta on yksi valtion tiedonhankintaan ja verkostoitumiseen soveltuvista välineistä.

Kansainvälisen politiikan muutosta voidaan kuvata toisessa luvussa käsitellyllä neljällä trendillä, jotka ovat globalisaatio, kansainvälisten suhteiden rauhanomaistuminen, vallan hajautuminen ja kansainvälisen hallinnan kasvu. Tämä on johtanut siihen, että nykyisessä ymmärryksessä maailmasta ja toimintaympäristöstä sota väkivaltaisena voimankäyttönä kansallisten intressien edistämiseksi ei enää ole normaalia valtioiden välistä toimintaa. Siksi sota esitetään kokonaisvaltaisena kriisinhallintana. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta voidaan nähdä politiikan jatkeena – nykyajan moniulotteisena yhteisoperaationa, jonka päämäärät ovat poliittisia ja liittyvät kansallisiin tavoitteisiin ja intresseihin. Kansainvälisen järjestelmän kehittyminen ja teknologisesta kehityksestä seurannut asevoimien erikoistuminen, kyky vaikuttaa kauas, kyberulottuvuus ja reaaliaikainen johtamiskyky ovat johtaneet siihen, että kyky yhteisoperaatioihin ja vaikutuksen keskittämiseen on muodostunut ratkaisevaksi sodan ja sotatoimien voittamisessa. Kyvystä johtaa yhteisoperaatioita on tullut kriittinen edellytys sodan päämäärien kannalta haluttuun loppuasetelmaan pääsemiseksi. Kyky sisällyttää koko yhteiskunnan toiminnot ja muiden kuin valtiollisten toimijoiden toiminta osaksi kokonaisoperaatiota on nykyaikaan liittyvä sodan kehityskulku, jota pyritään toteuttamaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kautta. Sodan perusluonne on muuttumaton, mutta sota on aikakautensa näköistä.

Useiden eri valtioiden asevoimista koostuvan sotilaallisen voiman lisäksi kriisinhallintaoperaatioissa vaikuttavat niiden kehityspoliittiset, siviilikriisinhallinnan ja rauhanvälittämisen toimijat sekä lukuisat vapaaehtoiset toimijat. Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuudella tarkoitetaan näiden kaikkien toimijoiden yhteisen vaikutuksen aikaansaamista. Kokonaisvaltainen

kriisinhallinta on moniulotteisuudessaan kehittynyt nykyaikaan soveltuvaksi yhteisoperaatioiden huipentumaksi, jossa eri valtioiden kyvykkyyksiä ja yhteiskuntien tarjoamaa välineistöä käytetään kansallisten intressien edistämiseksi. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tai sodan päämäärät, olivatpa ne sitten avoimesti kaikkien kansainvälisen järjestelmän toimijoiden tiedossa tai vain sotatoimeen tai kriisinhallintaoperaatioon ryhtyneen valtion tiedossa, ovat edelleen poliittisia. Tämä tarkoittaa sitä, että kuten sotahistorian valossa aiemminkin, valitaan sotilaallisista toimintamahdollisuuksista ja suorituskyyvyistä sodan päämääriä parhaiten palvelevat toiminnallisuudet, joista muodostetaan kulloiseenkin tilanteeseen sopivat toimintalinjat.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta näyttäytyy muuttuneen maailman tarpeisiin vastaavana diskurssina, jossa yhdistyvät sotilaallinen voimankäyttö ja se ulkopuolelle laajentunut kansallisten intressien edistämiseen pyrkivä yhteiskunnan tarjoama välineistö. Sodan päämäärien eli politiikan vaikutus ilmenee myös viestinnässä, jota kansallinen identiteetti ohjaa. Informaatiooperaatioita ja mediavaikuttamista hyödyntäen sotaa on mahdollista käydä tälle aikakaudelle soveltuvalla hyväksyttävällä tavalla. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta voidaan nähdä erityisesti läntisten valtioiden vastauksena epäsymmetriaan ja kansainvälisen politiikan muutokseen. Sotaa ei voiteta ja kansallisia tavoitteita saavuteta perinteisin sodankäynnin menetelmin, vaan muuttuvassa maailmassa valtiot tarvitsevat kokonaisvaltaisesti vaikuttavia strategisia välineitä. Länsimaiset arvot korostavat demokratiaa, yhteistyötä ja rauhaa, ja hyökkäyksellinen toiminta perustellaan kriisinhallinnalla. Sotaan ryhdytään hyvän asian ja arvojen puolesta. Kriisinhallintaa toteutetaan tarvittaessa sotilaallista voimaa hyökkäyksellisesti käyttämällä. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarjoaa länsimaille strategisen välineen ja perustelut kansallisten intressien edistämiseen.

Suomessa kansallisesta identiteetistä johtuen kriisinhallintaa ei mielletä sodaksi. Sotilaallinen kriisinhallinta näyttäytyy muista valtioista poiketen erillisenä sotilaallisen voiman käytön kategoriana. Kriisinhallintaoperaatioissa suomalaisen mielikuvan mukaan suomalaiset sotilaat partioivat ja vartioivat, sillä sota ymmärretään Suomessa Suomen puolustamiseksi käytävänä sotana. Vastaavasti kehitysyhteistyötä toteutetaan pääsääntöisesti kuten humanitaarista apua, pyyteettömästi ilman pyrkimystä kansallisten intressien edistämiseen esimerkiksi kansallisen kilpailukyvyyn parantamisen kautta. Konstruktivistisesti tarkasteltuna Suomen kansallinen identiteetti ja kansallisten tavoitteiden ja kansallisten intressien edistämisen perinteen puuttuminen rakentavat kriisinhallinnan käsitteestä Suomessa juuri sellaisen, kuin miltä toiminta näyttää. Suomen toteuttama kriisinhallinta on esimerkki kansallisten tavoitteiden ja kansallisen identiteetin välisestä ristiriidasta. Kansalliseen identiteettiin sopivan perustelun mukaisesti Suomi toteuttaa kriisinhallintaa läntisten arvojen, vapauden ja tasa-arvon edistämiseksi ja

samalla kantaa vastuunsa maailman turvallisuudesta. Tarkastelemalla kriisinhallintaa kriittisesti ja Suomen kansalliseen identiteettiin sopivien perustelujen rajoittaman näkökulman ulkopuolelta, kriisinhallinta on ymmärrettävissä nykyajan moniulotteisena sodankäyntinä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan retoriikka kätkee sodankäynnin tavoitteellisuuden ja menetelmät. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta mahdollistaa Suomen tavoitteellisen toiminnan yhdessä samankaltaisten valtioiden kanssa kansallisen identiteetin edellyttämällä tavalla ja siten luo edellytykset kansallisten intressien edistämiseksi kriisinhallintaa strategisena välineenä hyödyntäen.

Suomen kansallinen identiteetti on vuorovaikutuksessa strategian ja sen perustelujen kanssa. Kansallinen identiteetti vaikuttaa Suomen strategiaan ja sen perusteluihin ilmentäen näin ollen tutkimuksen konstruktivistista lähtökohtaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallinen identiteetti ja strategian perustelut edellyttävät tietynlaista ulkopoliittikkaa. Käytettävien keinojen tai välineiden, kuten kriisinhallinnan, tulee sopia kansalliseen identiteettiin vuorovaikutussuhteessa olevaan maailmankuvaan ja arvoihin.

Suomen strategiaan vaikuttaa samanaikaisesti useita asevoimien käyttöön liittyviä perusteluita. Perinteinen, Venäjän naapuruudesta ammentava perustelu puolustusvoimien tarpeellisuudesta, selittää puolustusvoimien ylläpitämisen länsimaiden valtavirrasta poikkeavan vahvana. Puolustusvoimille ei ole ollut tarvetta määrittää kylmän sodan päättyessä uutta olemassaolon tarkoitusta. Kriisinhallintaosallistumista ei tarvittu määrittämään puolustusvoimia. Venäjä naapurina on taannut Suomen politiikalle tietynlaista jatkuvuutta, eikä perinteistä uhkakuvaa ole tarvinnut muuttaa. Puolustusvoimille ei ole Suomessa tarvinnut määrittää uudenlaista poliittista ohjausta kylmän sodan päättyessä, eikä siihen ole tarvetta edelleenkaan. Tämä osaltaan selittää Suomen mahdollisuuden ymmärtää kansainvälinen kriisinhallinta erillisenä ja irrallisena YK:n tavoitteiden edistämisen kokonaisuutena eikä sodankäynnin nykyaikaisena muotona.

Suomen aito sitoutuminen YK:n arvoihin sekä tarve rakentaa kansainvälistä asemaa puolueettomana valtiona ja rauhanturvaamisen suurvaltana kylmän sodan aikana selittävät sen, että asevoimien aktiivinen käyttäminen kansallisten intressien edistämiseksi on vaikea perustella. Sotilaallisen kriisinhallinnan tarpeellisuus on kyseenalaistettavissa, sillä Venäjän naapuruus on riittänyt ja riittää perustelemaan Suomen puolustusvoimien olemassaolon. Asevoimien käyttäminen on nähty mahdollisena silloin, kun osallistutaan kriisinhallintaan ja kannetaan YK:n arvoihin sitoutuen vastuuta kansainvälisestä turvallisuudesta. Globalisaatiokehityksen, laajentuneen turvallisuusymmärryksen, lisääntyneen ulkopoliittisen liikkumavaran ja kasva-

neen keskinäisriippuvuuden myötä Suomelle on muodostunut uudenlaisia kansallisia intressejä edistettäväksi. Sotilaallinen kriisinhallinta on kuitenkin tarjonnut ja jatkossakin tarjoaa Suomelle mahdollisuuden sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen, kansainvälisen yhteistoimintakyvyn luomiseen sekä kahdenvälisen luottamuksellisten valtioiden välisten suhteiden luomiseen, tiedonvaihtoon ja sodan ymmärtämiseen. Suomen on vaikea toimia kansallisten tavoitteidensa edellyttämällä tavalla kansallisia intressejä edistäen, sillä uudenlaiset perustelut kriisinhallinnan toteuttamiseksi eivät näyttäytyä Suomen hitaasti muuttuvan kansallisen identiteetin mukaisina.

*Nykyinen sodan kuva on kriisinhallintaoperaatioiden todellisuutta.* Tärkeä havainto on, että kansallisen identiteetin perusteella rakennettu kuva kriisinhallinnasta ylläpitää käsitystä Suomessa käytävän sodan erilaisuudesta verrattuna muualla käytyihin sotiin ja voi pahimmillaan johtaa siihen, että Suomi varautuu sellaiseen sotaan, jollaista ei ole. Kriisinhallintaan osallistumisesta päätettäessä on tiedostettava, että Suomen ja Venäjän välistä poikkeustilaa olisi kansainvälisessä järjestelmässä helpointa kutsua Suomen kriisiksi – Ukrainan kriisin tapaan. Siksi kriisinhallintaosallistumisesta on saatavissa tärkeää oppia ja havaintoja myös kokonaismaanpuolustuksen järjestämiseen.

Tämän tutkimuksen perusteella kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus ilmentää valtioiden välisen kansainvälisessä järjestelmässä jatkuvasti käynnissä olevan konfliktin moninaisuutta. Valtiot tavoittelevat edullisempaa asemaa kansainvälisessä järjestelmässä sekä pyrkivät saavuttamaan kansallista hyötyä ja turvaamaan keskeiset tarpeensa. Ratkaisuja pyritään saavuttamaan valtioiden itselleen tärkeiksi koetuissa asioissa kuten turvallisuus, talous ja kilpailukyky, raaka-aineiden saatavuus, yhteiskunnan vakaus ja hyvinvointi, ilmastokysymykset, koulutus ja tasa-arvo. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueilla voidaan vastata tämän toiminnan eri ulottuvuuksien, jatkuvuuden ja totaalisuuden vaatimuksiin. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on Suomen strateginen ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jonka *tavoitteellinen* hyödyntäminen mahdollistaa kansallisten intressien suunnitelmallisen edistämisen, mutta joka edellyttää Suomessa vallalla olevien sotaa ja kriisinhallintaa sekä auttamista ja kansallista hyötyä koskevien kollektiivisten käsitysten muuttumista.

Kriisinhallintaan ja Suomen kokonaismaanpuolustukseen liittyvä kerronta erottaa niitä toisistaan. Sekä kriisinhallintaa että kokonaismaanpuolustusta määrittävät jatkuvuus ja toiminnan moniulotteisuus toimijoihin ja eri tasoihin. Sekä kotimaassa että ulkomailla ilmeneviä sodankäynnin ominaisuuksia ovat muun muassa väkivallan mahdollisuus, informaation merkitys ja hyödyntäminen sekä yhteiskunnan eri toimijoiden yhteistyön ja toimivuuden merkitys.

Sodankäyntiin liittyvä edustuksellisuus ja vieraantuminen sodan pahuudesta vahvistavat kriisinhallintakerronnan kautta eroa kokonaisuomaanpuolustukseen, vaikka toimijat ja kansalliset tavoitteet ovat samat. Tavoitteiden samankaltaisuus korostaa kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan merkitystä ja tärkeyttä, sillä valtioiden välinen kilpailu ja kamppailu asemasta kansainvälisessä järjestelmässä ovat käynnissä huolimatta siitä, rakentaako Suomi asemaansa siinä kansallisten intressien edistämisen avulla vai ei. Voidaan todeta, että kokonaisvaltainen kriisinhallinta ei ole erillinen hyväntekeväisyydeksi kansallisesta identiteetistä johtuen leimattava kokonaisuus. Samoin kuin poikkeusolojen ja normaaliolojen välinen raja on hämärtynt, myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toiminnot koskettavat Suomea kansainvälisen järjestelmän toimijoiden toiminnan ja tavoitteiden kautta joka tapauksessa.

On tärkeää huomata, että Suomen on mahdollista edistää kansallisia intressejään ja kansallisia tavoitteitaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan mahdollistamin keinoin myös ilman kriisinhallintaretoriikkaa, sillä Suomen strategian perustelut ovat *YK:n tavoitteiden mukaisia*. Näin ollen Suomen on mahdollista avoimesti edistää omia kansallisia intressejään, jopa osallistumalla sodankäyntiin kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on yksi sosiaalisen rakenteen tarjoama valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jonka merkitys globalisaation aikana on korostunut, kun muita kansallisen identiteetin rakentamisen välineitä siirtyy ylikansalliseen ja poikkikansalliseen käyttöön. Suomen harjoittamaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ei tule nähdä kansainvälisestä järjestelmästä tai politiikasta erillisenä, eräänlaisena maailmanrauhaa edistävänä hyväntekeväisyytenä, jolla ei ole saavutettavissa konkreettisia tuloksia. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on mahdollisuus, jonka tarjoamin keinovalikoimin voidaan rakentaa Suomen kansallista identiteettiä, solmia ja edistää Suomen valtiollisia suhteita, edistää Suomen turvallisuuspoliittisia tavoitteita, edistää tiedonvaihtoa, turvata Suomelle tärkeiden resurssien ja materiaalien saaminen esimerkiksi kahdenvälisen kehitysyhteistyön keinoin ja edistää Suomen taloudellista etua solmimalla yhteistointasopimuksia ja viemällä eri alojen osaamista kohdealueille.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Suomen perustelut kriisinhallintaan osallistumiseksi ovat kahdenlaisia. Ensimmäiset perustuvat Suomen kansalliseen identiteettiin pienenä kehittyneenä länsimaisena valtiona, joka haluaa edistää demokratiaa ja hyvinvointia maailmassa. Suomen on mahdollista toteuttaa tämän perustelun mukaista kriisinhallintaa esimerkiksi silloin, kun humanitaarisista syistä ulkovaltioiden on pakko puuttua valtioiden sisäisiin ongelmiin vaikkapa kansanmurhan estämiseksi tai vaalien mahdollistamiseksi. Tämä perustelu vastaa ensisijaisesti kansallisiin tavoitteisiin *Suomen avoimesti toteuttama yhteistyö luo hyvinvointia ja kestävyyttä sekä Suomi edistää väestön hyvinvointia ja turvallisuutta*.



Kansalliseen identiteettiin sopivalla tavalla Suomi kantaa vastuuta kansainvälisessä järjestelmässä. Tämänkaltaiseen kriisinhallintaan Suomella on tarvittavat mekanismit ja toimivat välineet käytettävissään. Tämänkaltaisesta kriisinhallinnasta Suomi on tunnettu. Konkreettisia onnistumisia ja saavutuksia on kuitenkin melko mahdotonta mitata. Mittareita voivat olla avun perille saaminen tai terveydenhuollon kehittyminen, mutta vaikutuksia ei oikeastaan ole tarpeellista arvioida, sillä tällaista kriisinhallintaa toteutetaan pyyteettömästi auttamisenhalusta.

Toinen perustelu kattaa oikeastaan kaikki muut syyt kriisinhallinnan toteuttamiseksi. Kriisinhallintaosallistumisen lähtökohtana on, että Suomi osallistuu kriisinhallintaan edistääkseen kansallisia tavoitteitaan ja kansallisia intressejään, jotka eivät kuitenkaan ole ristiriidassa kansainvälisen turvallisuuden, YK:n tavoitteiden tai arvojen kanssa. Kansallisista tavoitteista edistetään esimerkiksi seuraavia: *Suomella on vahva kansainvälinen asema ja Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut*. Ensimmäisen perustelun tavoin tällainen kriisinhallinta edistää kansainvälistä turvallisuutta, mutta ensisijaiset syyt osallistumiselle ovat kansallisia. Kansallisten tavoitteiden edistäminen ei tee tämänkaltaisesta kriisinhallinnasta vähemmän arvokasta, vaikka kansallisen identiteetin valossa toiminta näyttää arveluttavalta. Kansallinen identiteetti muuttuu hitaasti, vaikka maailma ja strategian perustelut muuttuisivat nopeasti. Kriisinhallinta on tarjonnut länsimaille mahdollisuuden sotilaallisen voiman ja muiden voimavarojen käyttämiseen kylmän sodan jälkeen. Koska Suomelta puuttuu tiedostettu historia tällaisesta toiminnasta, ei ole olemassa kansallisia johtamiseen ja toteuttamiseen soveltuvia mekanismeja, vaikka tarvittavat käytännön työkalut kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus Suomelle tarjoaa. Tämänkaltaisen kriisinhallinta edellyttää kokonaisvaltaisen kriisinhallintaoperaation suunnittelua ja tarkkaa tavoitteenasettelua. Tällaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksia voidaan mitata, kun tavoitteet ja mittarit asetetaan suunnitteluvaiheessa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallintaoperaation perusrakenne (kuva 2.) mahdollistaa operaation seurannan ja tavoitteenasettelun. Laadittaessa kansallista suunnitelmaa kriisinhallintaoperaation toteuttamiseksi kriisinhallinnalla tavoiteltava loppuasetelma tulee rakentaa selkeäksi, jotta kriisinhallintaoperaatiosta tulee toimiva ja kokonaisvaltaisuuden tarjoamista toiminnallisuuksista kyetään käyttämään soveltuvimpia. Kriisinhallintaoperaation perusrakenne mahdollistaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan hyödyntämisen kansallisten intressien edistämiseksi.

Suomen kansalliseen identiteettiin ei sovi hyökkäyksellinen sotilaallisen voiman käyttö, vaikka se olisi kansainvälisen turvallisuuden näkökulmasta tarpeellista, kansainvälisten sopimusten mukaista ja YK:n valtuuttamaa. Kriisinhallintaoperaatiot mahdollistavat sotilaallisen voiman käyttämisen hyökkäyksellisestikin kansalliseen identiteettiin sopivalla tavalla. Suomessa

sodan poliittinen käsite on määritelty kansallisen identiteetin edellyttämällä tavalla siten, että sotilaallinen kriisinhallinta näyttäytyy omana sotilaallisen voiman käytön kategorianaan. Käytännön toiminta kansainvälisen yhteisön osana määrittyy kuitenkin sotilaallisen voiman käyttämisenä hyökkäyksellisesti esimerkiksi kansainvälisen turvallisuuden edellyttämällä tavalla. Ymmärrettäessä kriisinhallinta länsimaisen sodankäynnin helpommin perusteltavissa olevaksi ja hyväksyttäväksi nykyaikaiseksi ilmentymäksi voidaan ajatus alivoimaisen tai sotilaallisesti pienen toimijan tarpeesta innovoida uusia toimintatapoja nähdä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutena. Kokonaisvaltaisuus mahdollistaa pienten toimijoiden osallistumisen kriisinhallintaan suorituskyyvyillä ja vahvuuksilla, joita niillä on käytössään tai joiden hyödyntämisestä ne voivat saavuttaa etua.

Vastauksena tutkimusongelmaan voidaan tiivistetysti todeta, että **kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu ilmentää kansallista identiteettiä siten, että Suomen toiminta toimintaympäristössä, jota leimaa jatkuvasti meneillään oleva valtioiden välinen valtataistelu ja kansainvälisen järjestelmän muutos, näyttäytyy pyyteettömänä auttamisena eikä johdonmukaisena kansallisten intressien edistämisenä. Kansallisesta identiteetistä johtuen Suomen kansalliset tavoitteet hämärtyvät ja kriisinhallinnan vaikuttavuutta on vaikea arvioida. Kuitenkin juuri kansalliseen identiteettiin perustuen Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelu voidaan avoimesti rakentaa siten, että se edistää sekä kansallisia intressejä että kansainvälistä turvallisuutta ja hyvinvointia, sillä Suomen kansallinen identiteetti ilmentää YK:n ja Suomen perusarvoja. Suomen kansalliset intressit eivät ole ristiriidassa globaalin turvallisuus- ja hyvinvointikehityksen kanssa, vaan edistävät niitä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteellisuus mahdollistaa Suomen aktiivisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan.**

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on tärkeä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jonka merkitys on globalisaation myötä lisääntynyt. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta mahdollistaa Suomen kansallisten intressien suunnitelmallisen edistämisen, mutta edellyttää valalla olevien sotaa ja kriisinhallintaa sekä auttamista ja kansallisia hyötyjä koskevien kansalliseen identiteettiin liittyvien kollektiivisten käsityksien muuttumista.

Globalisaatiosta ja keskinäisriippuvuudesta johtuen Suomi ei ole erillinen osa kansainvälistä järjestelmää. Kriisinhallinta mielletään Suomessa yleisesti sotilaallisena kriisinhallintana, koska muut kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueet sopivat Suomen kansalliseen identiteettiin paremmin eikä niiden toteuttaminen ole edellyttänyt varsinaisia kansallisia intressejä, sillä ne on mielletty avuksi. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta hyödynnetään kriisinhallinta-

retoriikkaa osallistumisen mahdollistamiseksi. Tämän kaltainen kansallisen identiteetin ilmentymä voidaan ajatella olleen Afganistanin kriisinhallintaoperaatio. Oliko Afganistanissa sota? Monien valtioiden mielestä oli. Suomi kuitenkin osallistui kansainväliseen kriisinhallintaoperaatioon, vaikka puolueettomana pysyminen ei ollutkaan mahdollista. Mikäli Afganistanin tapahtumat olisivat toteutuneet Suomessa, olisi epäilemättä todettu Suomen olevan sodassa eikä sodankäynti olisi ollut ristiriidassa kansallisen identiteetin kanssa. Tämän esimerkin perusteella on mahdollista päätellä, että kansallisen identiteetin kautta tarkasteltuna myös kybersodankäynti, verkkotiedusteluun liittyvät kokonaisuudet ja muut sodankäynnin uudet ulottuvuudet ovat Suomelle vaikeita asioita.

Muuttuvassa ja osin hahmottumattomassa kansainvälisessä järjestelmässä Suomen strategiaa perusteluineen olisi mahdollista tarkastella uudelleen. Tämä edellyttäisi Suomen kansainvälisen aseman ja kansallisten tavoitteiden arviointia sekä näistä johdettua doktriinia. Pienenä valtiona Suomella olisi joustavat ja monipuoliset edellytykset uudistaa strategiaansa ja rakentaa kansallisen identiteetin edellyttämät strategian perustelut. Strategian perustelut ja itse strategia eivät saisi olla ristiriidassa, vaan niiden yhteensovittaminen kansallisen identiteetin ja kansainvälisen aseman rakentamiseksi on uskottavan toimijuuden edellytys. Pyrkimys marginaalisuuden hyödyntämiseen selittää osaltaan sen, miksi Suomi *kertoo* osallistuvansa kriisinhallintaoperaatioon eikä YK:n valtuuttamana yhdessä muiden maiden kanssa sotaan, vaikka kyseessä on sama toiminta. Suomessa sodasta on muodostunut subjektiivinen näkemys ja kriisinhallinnan merkitys rakennetaan omista lähtökohdista.

Kriisinhallinnan menestyksekkäs hyödyntäminen politiikan välineenä ei edellytä kirjattua kriisinhallinnan strategiaa vaan konkreettisesti määriteltyjä selkeitä tavoitteita. Poliittiset päätökset ilmentävät Suomen arvoja ja maailmankuvaa, mutta strategia ja strategian perustelut ovat muutoksesta johtuen vuorovaikutuksessa toisiinsa ja muuttuvat. Tuloksiin pääsemisen ja vaikuttavuuden edellytys on johdonmukainen ja selkeä strategia, jota kriisinhallinnalla voidaan tilannesidonnaisesti ja joustavasti toteuttaa käytännössä.

## 7. POHDINTA

Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan tavoitteista ja hyödyistä on käyty keskustelua pitkään. Tämä tutkimus ottaa kantaa keskusteluun ja esittää samalla uudenlaisen näkökulman Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamisperiaatteeksi. Tutkimus ei ainoastaan pyri kuvailemaan, miksi kriisinhallintaosallistuminen on vaikea perustella kansallisesti, vaan tarjoaa sen lisäksi mallin, jolla kriisinhallinnan tarjoamat mahdollisuudet kansallisten tavoitteiden edistämiseksi on mahdollista ottaa suunnittelussa huomioon. Tutkimus on ajankohtainen monella tavalla, sillä taloustilanteen vuoksi Suomessa mietitään erityisen tarkasti kriisinhallintaosallistumista ja siitä saatavia hyötyjä ja kustannuksia. Paineita kriisinhallintaresurssien vähentämiseen vaikuttaa olevan. Samaan aikaan eurooppalaisilta valtioilta edellytetään toimia, sillä sotia, levottomuuksia, ihmisoikeusloukkauksia ja vainoa pakenevat ihmiset suuntaavat Eurooppaan. Sota ja kriisit eivät ole poistuneet maailmasta.

Sanomattakin on selvää, että ensimmäisten lukujen yritys kuvata Suomen valtion kansallisia tavoitteita ja strategiaa jää osittain pinnalliseksi, mikä ilmenee tavoitteiden staattisuutena ja asioiden pelkistämisenä. Tämä johtuu siitä, että päätöksentekojärjestelmän monimutkaisuutta ja asioiden moniulotteista valmisteluprosessia on mahdotonta kuvailla kattavasti tämän laajuudessa työssä. Tätä ei myöskään ole tavoiteltu, vaan pyrkimyksenä on kuvata niitä vuorovaikutussuhteita, joiden kautta kriisinhallinnan merkitys muodostuu sekä mallintaa valtioiden toimijuutta. Tässä on onnistuttu siinä laajuudessa, kuin se työn tuloksien kannalta on tarpeellista. Tässä tutkimuksessa muodostetut kansalliset tavoitteet antavat riittävän oikeansuuntaisen lähtökohdan tutkimuksen toteuttamiselle. Tutkimuksessa ei käsitelty yksittäisiä kriisinhallintaoperaatioita vaan selvitettiin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yleistä mallia. Tämän mallinnuksen mahdollistamiseksi yksityisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen ja muiden kuin valtiojohtoisten toimijoiden osuus on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Todellisissa operaatioissa nämä toimijat on huomioitava ja otettava mukaan suunnitteluun toimivaan lopputulokseen pääsemiseksi.

Vastaavalla tavalla kuin Suomen toimijuus on pelkistetty, myös globalisaation ja kansainvälisen järjestelmän kuvaus on käsitelty melko kevyesti. Tämäkin johtuu osittain siitä, että tämän tutkimuksen laajuus ei mahdollista sen syvempää käsittelyä eikä se ole tämän tutkimuksen kannalta keskeistä. Kansainvälistä järjestelmää on pyritty kuvaamaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa, jotta tutkimuksen viitekehyksen kannalta riittävä ymmärrys vuorovaikutus- ja merkityssuhteista muodostuu. Maailman muuttuessa kansalliset intressit muuttuvat. Tämän tutkimuksen tavoitteisiin pääseminen edellytti kansallisten tavoitteiden ja kansallisten intres-

sien määrittelyä tutkimuksen lähtökohdaksi, mutta on huomattava, että määrittelytyö ei ollut tämän tutkimuksen päätavoite. Niinpä kansalliset intressit on määriteltävä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelua tarkasteltaessa kulloisessakin kansainvälisen järjestelmän tilanteessa erikseen. Tämä määrittelytyö voisi tarjota erilaisia jatkotutkimusmahdollisuuksia.

Tämän tutkimustyön tarkoitus oli mahdollistaa kriisinhallintaoperaation tuottaman kansallisen edun arvioiminen osallistumista suunniteltaessa, osallistumisen perusteleminen kansallisesta näkökulmasta ja kansallisten operaatiokohtaisten tavoitteiden asettaminen kulloisellekin kriisinhallintaoperaatiolle. Voidaan todeta, että tämä tutkimus mahdollistaa edellä esitetyt kokonaisuudet. Tutkimuksen tarkoituksena ei ollut yleispätevien, lopullisten tuloksien tuottaminen, vaan tarkoituksena oli tuottaa konkretiaa ja apuvälineitä, joita voitaisiin hyödyntää Suomen kriisinhallintaosallistumista suunniteltaessa. Tutkimuksen käytettävyyttä arvioitaessa on huomioitava, että tämä tutkimus on ensimmäinen yritys kuvata monimutkaista kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan maailmaa vuorovaikutussuhteineen. On ymmärrettävä, että suunnitteluprosessi on huomattavasti tässä tutkimuksessa esitettyä laajempi kokonaisuus. Tässä tutkimuksessa sen avulla on pyritty esittämään kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus ja yhteensovittaminen konkreettisella tavalla. Tuloksena on erittäin käyttökelpoinen mallinnus siitä, mitä kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla Suomen on kansallisesti mahdollista saavuttaa, mitä kokonaisvaltaisuus kansallisesti tarkoittaa yhteistoiminnan kannalta ja mitä kansallisia intressejä on mahdollista edistää. Mallinnus luo pohjan tarkemmalle suunnitellulle ja tuloksien arviointikriteerien laadinnalle sekä mahdollistaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallisen perustelemisen konkreettisten tavoitteiden kautta. Tutkimuksen tuloksia on pidettävä luotettavina Suomen toiminnan tarkastelun kannalta. Operatiivisen suunnitteluprosessin hyödyntäminen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan mallintamisen apuvälineenä oli onnistunut ratkaisu.

Tutkimusta voidaan hyödyntää todellisen suunnittelutyön mallina ministeriöissä ja puolustushallinnossa ja se tarjoaa erilaisia mahdollisuuksia soveltaa tätä tutkimusta käytäntöön. Tutkimustyön tuloksena esitettävän operaation perusrakenteen käyttökelpoisuutta arvioitaessa tulee ymmärtää, että se on tarkoitettu yleiseksi esimerkiksi kansallisen tai strategisen tason kriisinhallintaoperaation perusrakenteeksi. Operaatiokohtaiset ja toimijoiden omat suunnitelmat täydentävät tuloksen ja varmistavat sen toimivuuden. Operaation perusrakenne mahdollistaa kriisinhallinnan sovittamisen osaksi puolustusvoimien operaatioita. Tämän tarpeellisuutta korostaa tutkimuksen tuloksena havaittu Suomen kansallisesta identiteetistä johtuva keinoitekoainen pyrkimys erottaa kriisinhallinta ja kansallinen puolustus toisistaan. Tätäkin havaintoa voidaan pitää luotettavana tutkimuksen teoreettinen näkökulma huomioiden.

Tämä tutkimus alkoi strategian tutkimuksena strategian laitokselle. Puolustusvoimauudistukseen sekä Maanpuolustuskorkeakoulun organisaation muuttumiseen liittyen strategian laitos yhdistyi sotataidon laitokseen. Vastaavalla tavalla tässä tutkimuksessa strategian tutkimus on yhdistetty operaatiotaidon tutkimukseen, kun strategian tutkimuksen teorioita ja menetelmiä hyödyntäen tutkimustulokset on kytketty operaatiotaidon käytäntöön. Tämä lisää tutkimuksen arvoa ja käytettävyyttä mahdollistaen tutkimustulosten hyödyntämisen käytännössä. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää Suomen kansainvälisen kriisinhallinnan suunnittelussa.

Tämä tutkimus ottaa välillisesti osaa akateemiseen keskusteluun siitä, millä tasolla puolustushallinnon eri toimijat toimivat. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Suomen mittakaavassa kriisinhallinnan kysymyksissä Puolustusministeriö yhdessä muiden ministeriöiden kanssa toimii strategisella tasolla, pääesikunta on operatiivisen tason toimija ja kulloinkin sotilaallisesta kriisinhallintajoukosta vastaava puolustushaara on taktisen tason toimija. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteensovittaminen ja johtaminen on toteutettava ja kansallinen loppuasetelma muodostettava ministeriöiden ja valtionjohdon tasalla. Operatiivisella tasalla johdetaan operaatiolinjojen toiminta. Varsinainen käytännön toiminta johdetaan puolustushaaraesikunnissa taktisella tasolla. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta järjestely vaikuttaa toimivalta, mutta muiden kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueiden osalta operatiivisen ja taktisen tason toimijoiden roolit ja vastuut näyttäisivät vaativan selkeyttämistä Suomen kansallisessa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimintaketjussa.

Viittaukset Ruotsin kriisinhallintaoperaatioiden toteuttamisperiaatteeseen syventävät käsitteilyä ja lisäävät tutkimuksen tuloksien merkitystä, vaikka jäävätkin melko kevyiksi. Havainto siitä, että Ruotsissa kansalliset intressit ja niiden merkitys ymmärretään, on erityisen mielenkiintoinen. Ruotsissakin strategisen tason yhteensovittaminen kokonaisvaltaisuuden edellyttämällä tavalla on tekemättä. Ruotsin ja Suomen toteuttaman kriisinhallinnan syvempi vertaaminen saattaisi tarjota mielekkään pohjan jatkotutkimukselle. Olisi mielenkiintoista selvittää, miten Ruotsin kansallinen identiteetti vaikuttaa Ruotsin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteenasetteluun ja miten mahdolliset erot Suomen vastaavaan verrattaessa olisivat selitettävissä. Tämän tutkimuksen perusteella näyttäisi alustavasti siltä, että Ruotsin kansallinen identiteetti eroaa Suomen kansallisesta identiteetistä ja että Ruotsissa kansallisten intressien edistäminen ohjaa toimintaa.

Mielekäs ja tarpeellinen jatkotutkimusaihe olisi suunnitteluprosessin seuraavan vaiheen toteuttaminen. Tässä tutkimuksessa selvitettiin, mitä kriisinhallintaoperaatiolla olisi saatava aikaan, mitä resursseja on käytössä ja mitkä ovat Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan

vahvuudet ja heikkoudet. Jatkotutkimuksessa vastattaisiin, *miten* tässä tutkimuksessa määritetty kriisinhallintaoperaatio olisi parasta toteuttaa ja syvennettäisiin tässä tutkimuksessa vasta hahmoteltuja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan eri osa-alueiden konkreettisia toimintoja. Myös konkreettisten mittarien laatiminen kriisinhallintaoperaatioiden kansallisen onnistumisen arvioimiseksi olisi tarpeellista ja mahdollista tämän tutkimuksen pohjalta. Kokonaan oma mielekäs tutkimuslinjansa olisi myös viidennen operaatiolinjan tarkempi kuvaus; miten Suomen kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan johtaminen olisi parasta toteuttaa?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusasetelma osoittautuivat toimiviksi. Tutkimusmenetelmä mahdollisti aiheen käsittelyn ja lähdeaineiston analysoinnin loogisesti. Tutkimuksen tekemisen vaikeutena oli se, että kriisinhallintaa tutkittaessa havaittiin nopeasti tutkimuksen kohteena olevan ennemminkin sota kuin rauha. Tutkimusasetelma edellytti perehtymistä sodan kuvaan ja sotaan rakennelmana. Kriisinhallinta näyttäytyy tämän tutkimuksen valossa sotana. Sota ei olisi sotaa ilman politiikkaa ja tavoitteita. Keskeinen havainto, joka tässä tutkimuksessa tehtiin, on nimenomaan kriisinhallinnan kaksiulotteisuus. Tämä selittää Suomen kansallisen identiteetin kautta keskustelun esimerkiksi siitä, oliko Suomi Afganistanissa sodassa. Kuvailevalle tutkimukselle tyypillisesti vastaus on kyllä ja ei, riippuen kumpaa kriisinhallinnan sinänsä yhtä todellisista ulottuvuuksista tarkastellaan. Vastaus ilmentää konstruktivistisesti sitä käsitystä, jonka tarkastelija ymmärryksensä perusteella ilmiöstä muodostaa. Tässä tutkimuksessa kriisinhallintaa on tarkasteltu suhtautuen kriittisesti Suomen viralliseen, kansalliseen identiteettiin sopivaan ymmärrykseen kriisinhallinnan luonteesta. Kriittisen tarkastelun tuloksena voidaan todeta, että kansallisten tavoitteiden perustuessa Suomen arvoille ja kansalliselle identiteetille ei kansallisten tavoitteiden edistäminen ole ristiriidassa kohdealueen tavoitteiden kanssa.

Lopuksi on todettava, että tässä tutkimuksessa vaikeasti lähestyttävää ja monimutkaista, arvolatautunuttakin aihetta, on käsitelty nimenomaan Suomen kansallisten tavoitteiden ja kansallisten intressien kannalta. Tutkimuksessa ei ole pyrittykään etsimään vastauksia kysymyksiin, kuten miten sota tai kriisit voitaisiin estää tai rauha solmia tai miten estettäisiin kenenkään hyötyminen sodasta ja toisten kärsimyksestä. Nämä kysymykset jäävät kulloistenkkin kokonaisvaltaisten kriisinhallintaoperaatioiden monikansallisten toteuttajien ja valtuuttajien vastuulle. Koska Suomen kansalliset intressit eivät ole ristiriidassa globaalin turvallisuus- ja hyvinvointikehityksen kanssa vaan edistävät niitä, tämä tutkimus nostaa esiin kysymyksen, miten kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ulkopuolelle jättäytyminen tai merkittävä osallistumisen vähentäminen sopii Suomen kansalliseen identiteettiin.

## LÄHDELUETTELO

### *Ensisijaislähteet*

#### **Asiakirjalähteet**

*An Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (1992). Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A / 47 / 277 – S / 24111, 17 June 1992. Saatavissa internetistä [[http://www.unrol.org/files/A\\_47\\_277.pdf](http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf)], ladattu 17.2.2015.

*Asetus Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan voimaansaattamisesta* (1/1956).

*Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden* (2015). Saatavilla internetistä:

[[http://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/raportti\\_suomen\\_ja\\_ruotsin\\_valisen\\_puolustus\\_yhteistyon\\_tiivistamisedellytyksista.6124.news](http://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/raportti_suomen_ja_ruotsin_valisen_puolustus_yhteistyon_tiivistamisedellytyksista.6124.news)], ladattu 20.2.2015.

Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan ulkoministerien yhteinen julkilausuma (2014). *Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö – laajan turvallisuuden rakentaminen* (2014). Käännös saatavilla internetistä:

[[http://formin.finland.fi/public/Print.aspx?contentid=50374&nodeid=15701&culture=fi-FI&contentlan=1#Pohjoismainen\\_yhteistyö](http://formin.finland.fi/public/Print.aspx?contentid=50374&nodeid=15701&culture=fi-FI&contentlan=1#Pohjoismainen_yhteistyö)], ladattu 5.3.2014.

*Laki puolustusvoimista* (551/2007).

*Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta* (577/2015).

*Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta* (211/2006) ja lakia koskeva hallituksen esitys HE110/2005.

Parlamentaarinen selvitystyöryhmä (2014). *Puolustuksen pitkän aikavälin haasteet*. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014. Helsinki: Eduskunta.

Puolustusministeriö (2014). *Suomen puolustus 2020-luvulla. Puolustusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2014*. Helsinki: Erweko Oy.



Regeringens skrivelse 2007/08:51. *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*. Tukholma, 2008.

Sisäasiainministeriö (2008), *Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2008.

*Suomen perustuslaki* (11.6.1999/731).

UaVL 1/2008 vp. *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 1/2008 vp*.

UaVL 3/2010 vp. *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 3/2010 vp*.

UaVM 25/2014 vp. *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisesta turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön Irakissa*.

*Ulkoasiainhallinnon strategiset prioriteetit*. Päivätty 28.3.2013. Saatavilla internetistä: [<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=46732&contentlan=1&culture=fi-FI>], ladattu 16.2.2015.

Ulkoasiainministeriö (2005). *Suomen kehitysyhteistyö*. Saatavilla internetistä: [<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=69137&nodeid=34605&contentlan=1&culture=fi-FI>], ladattu 19.2.2015.

Ulkoasiainministeriö (2009). *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 15/2009. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Ulkoasiainministeriö (2010). *Rauhanvälitys – Suomen suuntaviivoja*. Ulkoasiainministeriön julkaisu. Helsinki: Libris Oy.

Ulkoasiainministeriö (2011a). *Rauhanvälityksen toimintaohjelma*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 10/2011. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Ulkoasiainministeriö (2011b). *Suomi ja Yhdysvallat. Satayksi tapaa kehittää transatlanttista yhteistyötä. Suomen Yhdysvallat-toimintaohjelma*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 6/2011. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Ulkoasiainministeriö (2012), *Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma*. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Ulkoasiainministeriö (2014). *Suomen asema, turvallisuus ja hyvinvointi monimutkaistuvassa maailmassa. Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2014*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 8/2014. Jyväskylä: Grano Oy.

Ulkoasiainministeriö (2015a). *Turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus*. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2015. Jyväskylä: Grano Oy.

Ulkoasiainministeriö (2015b). *Ulkoasiainministeriön myöntämää humanitaarista apua koskeva ohjeistus*. Humanitaarisen avun ja politiikan yksikkö/KEO-70. Saatavissa internetistä: [<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=296517&nodeid=15317&contentlan=1&culture=fi-FI>], ladattu 20.2.2015.

United Nations (1992). *Yearbook of the United Nations 1992*. Department of Public Information, volume 46. Saatavilla internetistä: [<http://www.unmultimedia.org/searchers/yearbook/page.jsp?volume=1992&page=1>], ladattu 18.2.2015.

*United Nations Millennium Declaration* (2000). YK:n yleiskokous, A/RES/55/2, 18.9.2000. Saatavilla internetistä: [<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>], ladattu 21.7.2015.

UTP 8/2012 vp. *Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta NATON rauhankumppanuuteen vuonna 2011*.

Valtioneuvoston kanslia (2012). *Gloaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2012.

Valtioneuvoston kanslia (2014). *Tulevaisuuden uudistuva Suomi. Ministeriöiden yhteinen toimintaympäristökuvaus 2014*. Saatavilla internetistä: [<http://www.tulevaisuudensuomi.fi>], ladattu 5.1.2015.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö (2009). *Suomi haluaa syventää Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä*. Tiedote 170/2009. 29.5.2009. Saatavissa internetistä: [<http://www.ulkoministerio.fi/public/Print.aspx?contentid=165261&nodeid=15154&culture=fi-FI&contentlan=1>], ladattu 21.7.2015.

VNS 1/2009 vp, *Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittikka 2009*.

VNS 2/2011 vp, *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan*.

VNS 5/2010 vp, *Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan*.

VNS 5/2014 vp, *Kohti reilumpaa maailmaa ilman köyhyyttä*. Valtioneuvoston selonteko kehityspoliittikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta.

VNS 6/2004 vp, *Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004*.

VNS 6/2012 vp, *Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittikka 2012*.

VNT 2/2011 vp. *Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2011 nimitetyn pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmasta*.

Wallström, Margot (2015). *Regeringens declaration vid 2015 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 11 februari 2015*.

*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.

### **Muut ensisijaislähteet**

Aaltola, Mika (2014) ”Yhdysvaltojen heikko kohta”. *Suomen Kuvalehti* 36/2014, 5.9.2014. Luettavissa: [<http://suomenkuvalehti.fi/jutut/mielipide/nakokulma/yhdysvaltojen-heikko-kohta/?shared=51657-509b9ae2-999>].

Bush, George H. (1991). *State of the Union Address*. Washington 29.1.1991.

*Helsingin Sanomat* 28.10.2012, 29.6.2014, 4.7.2014, 9.1.2015.

Huhtinen, Aki-Mauri & Kesseli, Pasi (2008) ”FINGOP suunnittelu vai johtamisprosessi?”. *Kylkirauta* 1/2008, s. 20–23.

Karvonen, Erkki (1998) ”Tieto on valtaa, mutta miksi?”. *Aamulehti* 8.1.1998, alakertakolumni. Saatavilla internetistä: [<http://people.uta.fi/~tierka/tieva.html>], ladattu 19.2.2015.

Karvonen, Erkki (1999) ”Teknologisella edistysuskolla on pitkät perinteet”. *Aamulehti* 14.10.1999, alakertakolumni. Saatavilla internetistä: [<http://people.uta.fi/~tierka/tedistys.htm>], ladattu 19.2.2015.

Kelley, Jack (1995) ”Amicable Divorce" Could Turn Nasty, Experts Say". *USA Today*, 22.11.1995, s. 12A.

Raunu, Mika (2012) ”Menestykseäs purjehdus: Atalanta-operaatio onnistui päätehtävässään”. *Navigator*, 2012: 3: s. 18–21.

Rehn, Elisabeth (2014) ”Ajan kaikuja”. *Kylkirauta* 2/2014, s. 25.

Salonius-Pasternak, Charly (2014) ”Yhteistyö kansallisen puolustuksen voimanlähteenä”. *Kylkirauta* 2/2014, s. 13–15.

Siivonen, Petri (2008) ”FINGOP operatiivinen suunnitteluprosessi”. *Kylkirauta* 1/2008, s. 18–19.

Ulkoasiainministeriö (2008). *Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö*. Saatavilla internetistä: [<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=138358&nodeid=34648&contentlan=1&culture=fi-FI>], ladattu 19.2.2015.

UNESCO (2011b). *Education can suffer when line between security and development is blurred, UNESCO report warns*. UNESCO Press Release. Saatavilla internetistä: [<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2011-press-release-militarization.pdf>], ladattu 1.4.2015.

Widén, Anders (2015). Komentaja Anders Widénin (Head of Operations Planning Branch, HQ Joint Forces Command J57, SWE Armed Forces) henkilökohtainen tiedonanto 22.4.2015.

### ***Muut lähteet***

#### **Tutkimuskirjallisuus ja -artikkelit**

Aaltola, Mika (2011) “Agile Small State Agency: heuristic plays and flexible national identity markers in Finnish foreign policy”, *Nationalities Papers*, vol.39, no. 2. Routledge, s. 257–276.

Aaltola, Mika & Sipilä, Joonas & Vuorisalo, Valtteri (2011). *Securing Global Commons: a Small State Perspective*. FIIA working paper 71. Ulkopoliittinen instituutti 6/2011.

Anderson, Stephanie & Williams, John (2011). *The Securitization of Development Policy or the Developmentalization of Security Policy?: Legitimacy, Public Opinion, and the EU External Action Service (EAS)*. Presented at the 2011 European Union Studies Association Conference Boston, MA. Saatavilla internetistä: [[http://www.euce.org/eusa/2011/papers/81\\_anderson.pdf](http://www.euce.org/eusa/2011/papers/81_anderson.pdf)], ladattu 1.4.2015.

Anttila, Jorma (2007). *Kansallinen identiteetti ja suomalaisiksi samastuminen*. Sosiaalipsykologisia tutkimuksia 14. Helsingin yliopiston sosiaalipsykologian laitos. Helsinki: Yliopistopaino.

Bacon, Francis (1597). *Meditationes sacrae*. Lontoo: Excusum impensis Humfredi Hooper.

Berndtson, Erkki (1996). *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Viides painos. Helsinki: Edita.

Brodin, Katarina (1971). *Finlands utrikespolitiska doktrin. En innehållsanalys av Paasikivis och Kekkonens uttalanden åren 1944-1968*. Swedish studies in international relations 2, Tukholma: Läromedelsförlagen.

Browning, Christopher & Lehti, Marko (2007) "Beyond East–West: Marginality and National Dignity in Finnish Identity Construction", *Nationalities Papers*, Vol. 35, no. 4. Routledge, s. 691–716.

von Clausewitz, Carl (1832a). *Vom Kriege*. Rowohlts Klassiker der Literatur und der Wissenschaft, Deutsche Literatur, Band 12, 1992. Saksa: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH.

von Clausewitz, Carl (1832b). *On War*. Rapoport, Anatol (ed.) 1968. Lontoo: Penguin Books Ltd.

Doty, Anisa (2012) "Suomi kokonaisvaltaisen rauhantyön suurmaaksi", Kopola, Riina & Palm, Anne (eds). *Siviilit kriisejä hallitsemassa. Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan*. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyjärjestö KATU. Helsinki: Nordprint, s. 139–161.

Fierke, Karin Marie (2013) "Constructivism", Dunne Tim, Kurki Milja & Smith Steve (eds.). *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Iso-Britannia: Oxford Univesity Press, s. 187–204.

Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn (2001), "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics", *Annual Reviews of Political Science* 4, s. 391–416.

Forsberg, Tuomas & Raunio, Tapio (2014) "Johdanto: Muuttuva maailma, muuttuva politiikka", Forsberg, Tuomas & Raunio, Tapio (eds.). *Politiikan muutos*. Tampere: Vastapaino, s. 9–39.

Gaens, Bart (2015). *Securitizing Aid*. FIIA Briefing Paper 174. Ulkopoliittinen instituutti 3/2015.

Gray, Colin (2004) "Clausewitz, History, and the Future Strategic World", *Contemporary Essays*. Iso-Britannia: The Strategic and Combat Studies Institute, the Occasional no. 47.

Gray, Colin (2012). *War, Peace and International Relations. An Introduction to Strategic History*. Toinen.painos. Lontoo: Routledge.

Grönfors, Martti (1982). *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. Helsinki: WSOY.

Harrison, Ross (2013). *Strategic thinking in 3D. A Guide for National Security, Foreign Policy, and Business Professionals*. Yhdysvallat: Potomac Books.

Hassi, Teemu (2014). *Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansalliset päämäärät – haasteet ja mahdollisuudet*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Haukkala, Hiski (2011), ”Ulkopolitiikan paluu”, *Ulkopolitiikka* 4/2011. Saatavissa internetistä: [[http://www.ulkopolitiikka.fi/artikkeli/902/ulkopolitiikan\\_paluu/](http://www.ulkopolitiikka.fi/artikkeli/902/ulkopolitiikan_paluu/)], ladattu 1.4.2015.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2003). *Tutki ja kirjoita*. Vantaa: Dark Oy.

Hyvönen, Jari (2012). *Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Jackson, Robert & Sørensen, Georg (2003). *Introduction to International Relations. Theories and approaches*. Toinen uudistettu painos. New York: Oxford University Press.

Jauhola, Marjaana (2012) ”Tasa-arvosta Suomen vientituote? Suomalainen tasa-arvopuhe erojen tuottajana”, Paakkunainen, Kari (ed.). *Suomalaisen politiikan muutoksia ja murroksia*. Helsingin yliopisto, Poliittikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2012:1. Helsinki: Unigrafia, s. 311–376.

Jordan, David & Kiras, James & Lonsdale, David & Speller, Ian & Tuck Christopher & Walton, C. Dale (2008). *Understanding Modern Warfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kemppilä, Veli-Matti (2011). *Kokonaisvaltainen kriisinhallinta sotilasjohtamisen näkökulmasta*. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Kennedy, Denis (2009), *Military-humanitarian integration. The Promise and the Peril*. Ulkopoliittinen instituutti: Briefing Paper 37.

Kerttunen, Mika (2007). *Strategia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 3: Strategian asiatietoa, no. 4.

Kerttunen, Mika (2008). *Clausewitz ja vom Kriege*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 3: Strategian asiatietoa, no. 11.

Kerttunen, Mika (2010). *Kuinka sota voitetaan. Sotilasstrategiasta ja sen tutkimisesta*. Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita, no. 45.

Kerttunen, Mika (2013) ”Sotilasstrategia: sotilasstrategian tutkimuksen perusteista”, Sivonen, Pekka (ed.). *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Tampere: Juvenes Print, s. 39–58.

Kettunen, Pauli (2005) ”Globaalin talouskilpailun nationalismi”, Pakkasvirta, Jussi & Saukonen, Pasi (eds.). *Nationalismit*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö, s. 436–453.

Kettunen, Pauli (2012) ”Kansallinen toimijuus suomalaisessa politiikassa”, Paakkunainen, Kari (ed.). *Suomalaisen politiikan muutoksia ja murroksia*. Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2012:1. Helsinki: Unigrafia, s. 75–98.

*Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen* (2012). Loppuraportti 7.11.2012.

Kylä-Harakka, Juha (2007). *Suomen osallistuminen kriisinhallintaan - konsepti Puolustusvoimien näkökulmasta*. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Laaksonen, Marko (2009). *Merkillinen strategia. Puolustushallinnon semioottinen tarkastelu*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia, no 1. Helsinki: Edita Prima Oy.

Laaksonen, Marko & Launonen, Reima & Terho, Sampo & Westling, Jouni (2009) ”Liiketaloudellisen strategian perusteita”, Terho, Sampo (ed.). *Strategian jäljillä*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 2: Artikkelikokoelmat No 1. Helsinki, Edita Prima Oy, s. 6–43.

Lehtinen, Ildikó (2008) ”Identiteettiä etsimässä – perinteiset arvot muuttuvassa ajassa”, *Tieteessä tapahtuu*, Vol 26, Nro 7 (2008), s. 14–19.



- Liesinen, Kalle (2012) "Kriisinhallinnan tulevaisuus ja Suomi", Kopola, Riina & Palm, Anne (eds). *Siviilit kriisejä hallitsemassa. Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan.* Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyjärjestö KATU. Helsinki: Nordprint, s. 225–234.
- Limnell, Jarno (2008). *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 4: Työpapereita No 26. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Limnell, Jarno (2009). *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa.* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 1: tutkimuksia No 29. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Luttwak, Edward (2009). *The Grand Strategy of the Byzantine Empire.* Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Lähdesmäki, Tuuli & Hurme, Pertti & Koskimaa, Raine & Mikkola, Leena & Himberg, Tommi (2009). *Menetelmäpolkuja humanisteille.* Jyväskylän yliopisto, humanistinen tiedekunta. Saatavilla internetistä: [<http://www.jyu.fi/mehu>], ladattu 3.10.2014.
- Maavoimien esikunta (2015a). *Maavoimien yhtymän suunnittelun perusteet opas 2015. A-osa.* Luonnos tammikuu 2015.
- Maavoimien esikunta (2015b). *Maavoimien yhtymän suunnittelun perusteet opas 2015. B-osa.* Luonnos tammikuu 2015.
- Malkki, Janne (2008) "Uudet sodat", Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas (eds.). *Sota – teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen.* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Edita Prima, s. 89–98.
- Mattlin, Mikael & Kallio, Jyrki & Salenius-Pasternak, Charly & Wigell, Mikael & Vihma, Antto (2012), *Haussa ulkopoliittinen identiteetti: Luoko Suomi itse oman linjansa vai syntyykö linja muiden tahdosta?* FIIA Comment 12/2012. Ulkopoliittinen instituutti 10/2012.
- Mero, Tuomo (2009). *Kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian (Comprehensive Approach) mahdollisuudet Suomen kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen: voimakasta normipainetta vai pientä hienosäätöä?* Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Morgenthau, Hans (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York NY: Alfred A. Knopf.

Mustonen, Jari (2010) ”Finland’s Comprehensive Crisis Management Strategy”, K. Friis & S. Rehman (eds). *Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond*. *NUPI*, s. 11–18.

Nokkala, Arto (2008) ”Ammattilaisten sota – länsimaisen sodasta vieraantumisen tulos?”, Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas (eds). *Sota – teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Edita Prima, s. 135–162.

Nye Jr., Joseph & Welch, David (2013). *Understanding Global Conflict and Cooperation. An Introduction to Theory and History*. Yhdeksäs painos. Yhdysvallat: Pearson.

Näsi, Juha & Aunola, Manu (2005). *Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö*. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Pakkasvirta, Jussi & Saukkonen, Pasi (2005) ”Nationalismi teoreettisen tutkimuksen kohteena”, Pakkasvirta, Jussi & Saukkonen, Pasi (eds.). *Nationalismit*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö, s. 14–46.

Pettman, Ralph (2000). *Commonsense Constructivism or the making of world affairs*. Armonk (N.Y.): M.E. Sharpe.

Piiparinen, Touko (2012). *Säilyykö suojeluvastuu? YK:n turvallisuusneuvoston rooli inhimillisen turvallisuuden puolustajana*, FIIA Briefing Paper 114. Ulkopoliittinen instituutti 10/2012.

Puistola, Juha-Antero (2007). *Asevoimien käyttö terrorismin torjunnassa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 4: työpapereita No 19. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pykälä, Jarmo (2012). *Kehitysyhteistyön, kriisinhallinnan ja rauhanvälittämisen rajapinnat – kyselytutkimus*. Rauhanturvaliitto. Saatavilla internetistä: [<http://www.saferglobe.fi/?p=1737>], ladattu 21.3.2014.

Pyykönen, Juha (2008) ”Sotilaallisen kriisinhallinnan kuvan muutos”, Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas (eds). *Sota – teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Edita Prima, s. 99–134.

Pääesikunta (2009). *Operatiivisen suunnittelun perusteet (FINGOP)*. HF606/PESUUNNOS, 02KES09, Helsinki: Pääesikunta.

Raik, Kristi & Aaltola, Mika & Pynnöniemi, Katri & Salenius-Pasternak, Charly (2015). *Pushed Together by External Forces? The Foreign and Security Policies of Estonia and Finland in the Context of the Ukraine Crisis*. FIIA Briefing Paper 167. Ulkopoliittinen instituutti 1/2015.

Raitasalo, Jyri (2005). *Constructing War and Military Power after the Cold War*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: strategian tutkimuksia No 21. Helsinki: Edita Prima Oy.

Raitasalo, Jyri (2007), *Kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksen Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseksi aiheuttamat haasteet kylmän sodan jälkeisellä ajalla*. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu.

Raitasalo, Jyri (2008a). *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 1: tutkimuksia No 23. Helsinki: Edita Prima Oy.

Raitasalo, Jyri (2008b) ”(Why on Earth) Should Small States Do Expeditionary Operations?”, Eskola, Susanna (ed.). *Crisis management in Crisis?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita No 40. Helsinki: Edita Prima Oy, s. 87–104.

Raitasalo, Jyri (2008c). *Kriisinhallinta kriisissä?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 4: Työpapereita no 24. Helsinki: Edita Prima Oy.

Raitasalo, Jyri (2013) ”Sotaan varautumisesta aktiiviseen asevoimien käyttöön – länsimainen sodan kuva muutoksessa”, Sivonen, Pekka (ed.). *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Tampere: Juvenes Print, s. 205–221.

Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas (2007). *Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 4: työpapereita No 23. Helsinki: Edita Prima Oy.

Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas (2008) ”Muuttuva sodan kuva”, Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas (eds). *Sota – teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Helsinki: Edita Prima Oy, s. 329–341.

Reinikka, Ritva (2015). *Tuottaako kehitysyhteistyö tuloksia? Riippumaton arvio Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta*. Suomenkielinen tiivistelmä. Saatavilla internetistä:

[<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=328039&contentlan=1&culture=fi-FI>], ladattu 9.7.2015.

Riskilä, Meri (2013), *Rauhanturvaamisesta kriisinhallintaan – sotilaalliset ja poliittiset perustelut Suomen osallistumiselle kriisinhallintaoperaatioihin kylmän sodan jälkeen*. Pro gradu -tutkielma, Lapin yliopisto.

Räty, Markus (2013). *Rauhanturvaamisen suurvalta kriisinhallinnan maailmassa. Sotilaallisen kriisinhallinta Afganistanissa suomalaisen strategisen kulttuurin käytäntönä*. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.

Ryter, Marc-André (2003). *Motives for Humanitarian Intervention and the International Community*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2: tutkimuselosteita No 23. Helsinki: Edita Prima Oy.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2009). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto* [verkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Saatavilla internetistä: [<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>], ladattu 15.8.2014.

Saukkonen, Pasi (1998) ”Kansallisvaltion identiteettipolitiikka. Kansallinen identiteetti politiikan tutkimuksen käsitteenä”, *Politiikka* 40:3, s. 212–225.

Saukkonen, Pasi (2005) ”Kansallinen identiteetti”, Pakkasvirta, Jussi & Saukkonen, Pasi (eds.). *Nationalismit*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö, s. 90–105.

Saukkonen, Pasi (2008) ”Suomen kansainväliset suhteet ja ulkopoliitiikka”, *Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja* [verkkojulkaisu]. Helsingin yliopisto. Saatavilla internetistä: [<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>], ladattu 1.10.2014.

Saukkonen, Pasi (2014). *Kansallinen identiteetti ja yhteenkuuluvuus monikulttuurisessa Suomessa*. Esitys opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaustyon kutsuseminaarissa 8.5.2013. Saatavilla internetistä: [[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tapahtumakalenteri/2014/05/monikulttuurisuus/Esitykset/Saukkonen\\_Pasi\\_Kansallinen\\_identiteetti\\_ja\\_yhteenkuuluvuus\\_monikulttuurisessa\\_Suomessa.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tapahtumakalenteri/2014/05/monikulttuurisuus/Esitykset/Saukkonen_Pasi_Kansallinen_identiteetti_ja_yhteenkuuluvuus_monikulttuurisessa_Suomessa.pdf)], ladattu 22.8.2014.

Sheehan, Michael (2011) ”The changing character of war”, Baylis, John & Smith, Steve & Owens Patricia (eds.). *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*. New York: Oxford University Press Inc., s. 214–229.

Sikanen, Tommi (2012). *Miksi pieni valtio panostaa sotilaalliseen kriisinhallintaan? Suomalaisen sotilaallisen kriisinhallinnan intressien konstituoituminen poliittisen päätöksenteon diskursseissa kylmän sodan jälkeen*. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.

Sipilä, Joonas (2008) ”Sodankäynnin yksityistäminen”, Raitasalo, Jyri & Sipilä, Joonas (eds.). *Sota – teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Edita Prima, s. 163–188.

Sipilä, Joonas (2013) ”Sota tutkimuksen kohteena”, Sivonen, Pekka (ed.). *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Tampere: Juvenes Print, s. 59–89.

Sipilä, Joonas & Koivula, Tommi (2013). *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita No 50. Helsinki: Juvenes Print Oy.

Sirén, Torsti (2005) ”Konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö”, *Politiikka* 47:4, s. 308–316.

Sirén, Torsti (2007) ”Poissulkevat identiteettikäsitteet ja suvaitsemattomuus vakaan kehityksen uhkana – yhteiskuntateoreettinen näkökulma”, Kerttunen, Mika (ed). *Uudet uhkat?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita No 37. Edita Prima, s. 15–34.

Sirén, Torsti (2009). *State Agent, Identity and the "New World Order". Reconstructing Polish Defence Identity after the Cold War Era*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 26. Helsinki: Edita Prima Oy.

Sirén, Torsti (2010) ”Verum Est Ipsum Factum - True Is What Has Been Made as Such”, *Journal of Military Studies*. Saatavilla internetistä:  
[<http://ojs.tsv.fi/index.php/jms/article/view/3552/3361>], ladattu 1.10.2014.

Sirén, Torsti (2013). *Winning Wars Before They Emerge*. Boca Raton: Universal-Publishers.

Sivonen, Pekka (2013) ”Esipuhe”, Sivonen, Pekka (ed.). *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Tampere: Juvenes Print, s. 1–2.

Smith, Steve (2013) ”Introduction: Diversity and Disciplinarity in International Relations Theory”, Dunne Tim, Kurki Milja & Smith Steve (eds.). *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Yhdistynyt kuningaskunta: Oxford University Press, s. 1–13.

Somers, Margaret (1994) ”The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach”, *Theory and Society* 23:5, 1994, s. 605-649.

Therborn, Göran (2012). *Maailma – aloittelijan opas*. Vastapaino. Jyväskylä: Bookwell Oy.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tuomioja, Erkki (2010), ”Johdonmukaiseen rauhanpolitiikkaan”, *Poleemi* 3/2010, s. 36–40.

UNESCO (2011a). *The hidden crisis: Armed conflict and education*. EFA Global Monitoring Report. Pariisi: UNESCO Publishing.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013). *Tuloksellisuustarkastuskertomus, Sotilaallinen kriisinhallinta*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksia 9/2013. Helsinki, Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014). *Selvitys. Strategiatyö ministeriöhallinnossa*. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2014. Helsinki, Edita Prima Oy.

Valtiovarainministeriö (2014). *Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituks*. Valmistelutyöryhmän raportti, 1.12.2014. VM142:00/2013.

Vego, Milan (2009). *Joint operational warfare: theory and practice*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.

Vego, Milan (2011) ”On Military Theory”, *Joint Forces Quarterly (JFG)* 62, 3. quarter/2011, s. 59–67.

Vesa, Unto (2012). *Finland in the United Nations. Consistent and Credible Constructivism*. Finnish Foreign Policy Papers 02. Ulkopoliittinen instituutti 10/2012.

Visuri, Pekka (1997). *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*. Juva: WSOY.

Visuri, Pekka (2011). *Maailman muutos ja Suomi*. Jyväskylä, WSOYpro Oy.

Vogt, Henri (2012) ”Suomen ulkopoliitiikka: monensuuntaista eurooppalaistumista?”, Paakkunainen, Kari (ed.). *Suomalaisen politiikan muutoksia ja murroksia*. Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2012:1. Helsinki: Unigrafia, s. 295–310.

Väyrynen, Raimo (2012) ”Suomen pitkä linja: politiikka, talous ja globalisaatio”, Paakkunainen, Kari (ed.). *Suomalaisen politiikan muutoksia ja murroksia*. Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2012:1. Helsinki: Unigrafia, s. 261–294.

Weldes, Jutta (1996) ”Constructing National Interests” *European journal of international relations* 2(3). Lontoo: SAGE Publications, s. 275–318.

Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wendt, Alexander (2006) ”Social theory as Cartesian science”, Guzzini & Leander (eds). *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics*. Lontoo: Routledge, s. 181–219.

The World Bank (2011). *World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development*. Washington, DC.: The World Bank.

### **Internet-osoitteet**

*BBC:n verkkosivut* [<http://www.bbc.com/>].

*Butte College:n verkkosivut* [<http://www.butte.edu/>].

*Euroopan unionin verkkosivut* [<http://www.europa.eu>].

*Infopankki* [<http://www.infopankki.fi>].

*Kotimaisten kielten keskus* [<http://www.kotus.fi/>].

*Ruotsin puolustusvoimien verkkosivut* [<http://www.forsvarsmakten.se>].

*Ulkoasiainministeriön verkkosivut* [<http://formin.finland.fi>].

*Ulkoasiainministeriön kehitysviestinnän yksikön verkkosivut* [<http://www.global.finland.fi>].

*Ylen verkkosivut* [<http://www.yle.fi>].



## **LIITTEET**

Liite 1      Kansalliset tavoitteet ja kansalliset intressit

Kansallinen tavoite (ENDS)	Kansallinen intressi (GOALS)	Kriisinhallinta (MEANS)	Toiminta
<b><i>Suomella on vahva kansainvälinen asema</i></b>	Toimintaympäristössä tapahtuvan tilannekehityksen seuraaminen	Kaikki osa-alueet	Aktiivinen tiedonkerääminen
	Sotilaallista voimankäyttöä ja painostusta ennalta ehkäisevän kynnyksen muodostaminen	Sotilaallinen kriisinhallinta	Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen Yhteistyön kehittäminen Naton kanssa
	Kansainväliseen puolustusyhteistyöhön osallistuminen	Sotilaallinen kriisinhallinta	Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen Yhteistyön kehittäminen Naton kanssa
	Kansallisen kilpailukyvyyn varmistaminen	Kaikki osa-alueet	Suomen maakuvan vahvistaminen Markkinoillepääsyn ja viennin edistäminen Ratkaisujen löytäminen talous- ja velkakriisiin
<b><i>Suomen kansallinen turvallisuus on verkostoitunut</i></b>	Kansainväliseen puolustusyhteistyöhön osallistuminen	Sotilaallinen kriisinhallinta	Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen Yhteistyön kehittäminen Naton kanssa
	YK:n päämäärien edistäminen	Kaikki osa-alueet	Venäjän kehitykseen vaikuttaminen
	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden turvaaminen	Kaikki osa-alueet	Markkinoillepääsyn ja viennin edistäminen Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen EU:n YUTP:n vahvistaminen
	Toimintaympäristössä tapahtuvan tilannekehityksen seuraaminen	Kaikki osa-alueet	Aktiivinen tiedonkerääminen
<b><i>Suomen avoimesti toteuttama yhteistyö luo hyvinvointia ja kestävyyttä</i></b>	Kestävän kehityksen edistäminen	Kehitysyhteistyö	Markkinoillepääsyn ja viennin edistäminen Oikeusvaltion, demokratian, ihmisoikeuksien ja naisten aseman vahvistaminen
	Toimintaympäristössä tapahtuvan tilannekehityksen seuraaminen	Kaikki osa-alueet	Aktiivinen tiedonkerääminen
	Kansallisen kilpailukyvyyn varmistaminen	Kehitysyhteistyö	Markkinoillepääsyn ja viennin edistäminen
	YK:n päämäärien edistäminen	Kaikki osa-alueet	Köyhyyden, eriarvoisuuden ja karsimys vähentäminen
<b><i>Suomen itsenäisyys, koskemattomuus ja perusarvot on turvattu</i></b>	Sotilaallista voimankäyttöä ja painostusta ennalta ehkäisevän kynnyksen muodostaminen	Sotilaallinen kriisinhallinta	Suhteiden syventäminen Yhdysvaltoihin Kansallisen puolustuskyvyn vahvistaminen Yhteistyön kehittäminen Naton kanssa EU:n YUTP:n vahvistaminen Pohjoismaisen yhteistyön tiivistäminen
	Kansallisen kilpailukyvyyn varmistaminen	Kehitysyhteistyö	Aktiivinen tiedonkerääminen Markkinoillepääsyn ja viennin edistäminen

## KANSALLISET TAVOITTEET JA KANSALLISET INTRESSIT

## LIITE 1

	Maanpuolustustahdon ylläpitäminen	Sotilaallinen kriisinhallinta	Kansallisen puolustuskyvyn vahvistaminen
<b><i>Suomi edistää väestön hyvinvointia ja turvallisuutta</i></b>	YK:n päämäärien edistäminen	Kaikki osa-alueet	YK:n toimintakyvyn ja aseman vahvistaminen Rauhan ja vakauden edistäminen rauhanvälitystoiminnalla Oikeusvaltion, demokratian, ihmisoikeuksien ja naisten aseman vahvistaminen
	Sotilaallista voimankäyttöä ja painostusta ennalta ehkäisevän kynnyksen muodostaminen	Sotilaallinen kriisinhallinta	Yhteistyön kehittäminen Naton kanssa Kansallisen puolustuskyvyn vahvistaminen
	Kansallisen kilpailukyvyn varmistaminen	Kaikki osa-alueet	Kehitysmaiden kansainväliseen kauppaan osallistumisen edistäminen Markkinoillepääsyn ja viennin edistäminen
<b><i>Suomen yhteiskunta on toimiva</i></b>	Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden edistäminen	Kaikki osa-alueet	Kansallisen puolustuskyvyn vahvistaminen
	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden turvaaminen	Kaikki osa-alueet	Kansainvälisen rikollisuuden leviämisen ehkäisy Ratkaisujen löytäminen talous- ja velkakriisiin Markkinoillepääsyn ja viennin edistäminen